

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Ühiskonnateaduste instituut
Infokorralduse õppekava

Lii Susi

Haldusreformi mõjude hindamine teabehalduses

Viljandi Vallavalitsuse näitel

Lõputöö

Juhendaja: Tiina Palu, MA

Viljandi 2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	6
1.1 Teabehaldus	6
1.2 Digitaalne teabehaldus avalikus sektoris	8
1.3 Uurimisprobleemi tutvustus ja töö eesmärk	9
1.4. Uurimisküsimused	11
2. ANDMETE KOGUMISE- JA ANALÜÜSI MEETOD	13
2.1 Dokumendianalüüs	13
2.2 Intervjuu	13
3. UURINGU TULEMUSED	15
3.1 Struktuur ja vastutuse jagunemine	15
3.2 Üldine teabehalduse korraldus	18
3.2.1 Teabe haldamise keskkonnad	19
3.2.2 Veebileht ja sotsiaalmeedia	20
3.2.3 Teabe avalikustamine	22
3.2.4 Infovahetus	23
3.2.5 Informatsiooni säilitamine	25
4. JÄRELDUSED	26
4.1 Struktuur	26
4.2 Teabehalduse korraldus	30
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37
KASUTATUD KIRJANDUS	39
LISAD	43
LISA 1: Intervjuu kava	43
LISA 2: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (alates 01.01.2015)	44
LISA 3: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (alates 01.01.2016)	45
LISA 4: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (kinnitatud 19.12.2013)	46
LISA 5: Viljandi Vallavalitsuse kehtiv struktuur	47

LISA 6: Avalduse menetlemise protsessijoonis enne haldusreformi	48
LISA 7: Avalduse menetlemise protsessijoonis peale haldusreformi	49

SISSEJUHATUS

Eesti riigi taasiseseisvumise järel oli riigivalitsemise reformimine igapäevane tegevus ning avaliku halduse arendamise ja efektiivsemaks muutmise plaane, millest kohaliku halduse reform oli üks osa, tehti veel 2000. aastate alguseski, mille järel pöördus avalik tähelepanu eelkõige haldusreformile (Taro, 2019). Eesti riik on alates 1990-ndatest aastatest soodustanud kohalike omavalitsuse vabatahtlikku ühinemist, et tekiks suurema territooriumi ja elanike arvuga võimekad vallad ja linnad (Rahandusministeeriumi ... 2019). Demograafilised trendid olidki üheks peamiseks põhjuseks, miks Eestis haldusreformi vaja oli. Kohalike haldusüksuste võimekus tagada piisavalt heal tasemel avalikke teenuseid oli sageli ebaühtlane ja mittepiisav (Rahandusministeeriumi ... 2019). Samuti leiti, et bürokraatia ja halduskoormuse vähendamine peaks aitama kaasa kasutajasõbralikemate avalike teenuste loomisele (Taro, 2019). Selleks, et oma eesmärged ellu viia, puudus väikestel valdadel sageli nii finantsiline võimekus kui ka inimlik ressurss korraldada neile seadusega pandud ülesandeid ja pakkuda oma elanikele parimaid avalikke teenuseid.

Teiste riikide kogemustele tuginedes on kinnitust leidnud, et omavalitsuste ühinemisega on võimalik saavutada mastaabiefekti – avalike teenuste kulu vähenemist teenuste osutamise mahu suurenedes (Rahandusministeeriumi.... 2019). Samas on liiga suure omavalitsuse puhul leitud, et efekt on hoopis negatiivne ning sellest tulenevalt on optimaalse suuruse üle vaieldud nii Eestis, kui ka teistes riikides, kus on haldusreformiga silmitsi seistud (Allers ja Geertsema, 2016).

Kohalike omavalitsuste haldusreformiga loodeti saavutada võimekamad omavalitsused, kes suudavad kohalikku elu terviklikult arendada. Haldusreformi käigus ühinenud omavalitsused moodustasid uue haldusüksuse, kellel on suurem kompetents ja võimekus kindlustada avalike teenuste kättesaadavus.

Vajaduse minna dokumendihalduselt üle terviklikule teabehaldusele sõnastati esmakordselt 2013. aastal „Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus“, mille järel koostas dokumendihaldusnõukogu koostöös valdkondade esindajatega tervikliku teabehalduse lähtekontseptsiooni (Majandus- ja ... 2019). 2014. aastal kinnitati „Infoühiskonna arengukava 2020“, mis näeb muuhulgas ette, et avalikus sektoris muudetakse kogu asjaajamine paberivabaks (näiteks muudetakse masintöödeldavate e-arvete esitamine avaliku ja erasektori vahelises arvelduses kohustuslikuks) ning rakendatakse terviklik teabehaldus, mis aitab toime tulla erinevate kanalite (teeninduskoht, sotsiaalmeedia, post, infosüsteem, dokumendihaldussüsteem jne.) ja infovoogudega (Majandus- ja ... 2019.).

Digitaalse dokumendihalduse toimimise ja dokumendihaldussüsteemide kasutamise kohta on varem kirjutatud mitmeid uurimusi, kuid teabehalduse üldist korraldust kohalikus omavalitsus ei ole väga palju uuritud. Omavalitsuste viimastest ühinemistest on praeguseks hetkeks möödunud viis aastat ja leian, et on õige aeg analüüsida, kas ühinemise käigus tekkinud uue kohaliku omavalitsuse teabehalduse protsessid on piisavalt efektiivsed. Nimetatud uurimusest on tulevikus kasu nii omavalitsusele endale kui ka selle elanikele.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1 Teabehaldus

Enne informatsiooni digitaalseks muutumist ei olnud keerukaid informatsiooni haldamise raamistikke ja teavet hallati suurel määral füüsiliste dokumentide kaudu (Rethinking, 2020). Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengu tulemusel muutus aga informatsiooni olemus keerulisemaks, selle maht kasvas tohutult ning peagi selgus, et traditsiooniline dokumendihaldus ei suuda sellega sammu pidada ja teabe haldamisele peab olema terviklik lähenemine (Rethinking, 2020). Teabehaldus on distsipliin, mis hõlmab endas mitmeid valdkondi, nagu näiteks seadusandlus, dokumendihaldus, infotehnoloogia ning privaatsus ja turvalisus (Smallwood, 2014). Selleks, et luua alus nii elektrooniliste kui ka füüsiliste dokumentide ning erinevate andmete haldamiseks, peab asutus kehtestama asjakohased poliitikad ja protsessid ning kasutama ära info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi teabe haldamiseks ja kontrollimiseks (Smallwood, 2014).

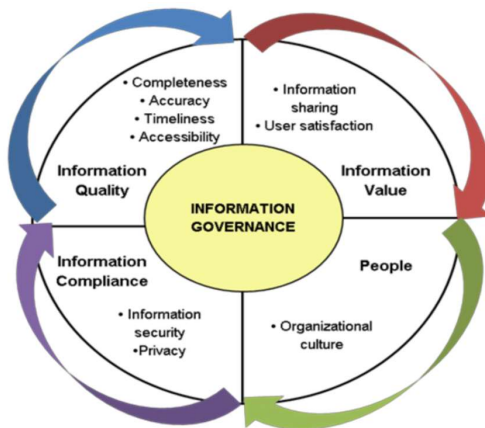
Haldusreformi eelsel ajal kasutati asutuse asjaajamise kirjeldamiseks põhiliselt mõistet *dokumendihaldus* ning fookuses oligi põhiliselt dokumentide loomise, saamise, kasutamise ja säilitamise korraldamine ning sellega seotud protsessid. Mõiste *infohaldus* sõnastati esmakordselt 2013. aastal, kui nähti vajadust minna dokumendihalduselt üle terviklikule infohaldusele (Majandus- ja ..., 2019). Infohalduse mõistet kasutati kuni 2017. aastani, mil Vabariigi Valitsuse poolt kehtestati määrus “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” ning kasutusele võeti *teabehalduse* mõiste. Oma olemuselt on need kaks mõistet sünonüümid ning käesolevas töös kasutan mõistet *teabehaldus*.

Teabehaldus on avatud, läbipaistva, ligipääsetava, vastutustundliku, kasutajasõbraliku ja teenustele orienteeritud avaliku sektori toimimise oluline element (Grimstad ja Myrseth, 2011). Teabehalduse mõiste on kasutuses olnud juba pikka aega, kuid sageli on seda kasutatud dokumendihalduse sünonüümina ning dokumendihaldussüsteeme on tutvustatud kui infohaldustarkvara (Majandus- ja .., 2019). Teabehaldust on ekslikult peetud ka asutuse sisekommunikatsiooniks või andmehalduseks, kuid tegelikult on terviklik teabehaldus protsess, mis aitab toime tulla asutuse kõigi infovoogudega, hõlmates nii asutuse sisuhaldust, dokumendihaldust, infotöötlust andmekogudest jne. (Majandus- ja ..., 2019). Terviklikus teabehalduses arvestatakse kõiki infosüsteeme ja keskkondi (sh. sotsiaalmeedia), kus informatsioon tekib ja kus dokumente menetletakse või kättesaadavaks tehakse (Virkus jt., 2017).

Vabariigi Valitsuse 25.05.2017 vastu võetud määrus „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ sätestab, et teabehaldus on tegevus, mis toetab asutuse ja avaliku sektori eesmärkide saavutamist teabe haldamise, jagamise ja vahetamisega kõigis infosüsteemides ja andmekogudes ning teabehalduse alategevused on andmehaldus, dokumendihaldus, sisuhaldus sise- ja välisveebis ning teabele juurdepääsu ja teabe kaitse korraldamine (Teenuste..., 2017). Kõige olulisem on teha vajaliku info leidmine ja kasutamine võimalikult lihtsaks, mis võimaldab mis tahes rollis kasutajal – kodanikul, ametnikul, allasutuse juhil/töötajal või ettevõtjal – langetada kiiresti õigeid otsuseid ja tagada seeläbi asutuse eesmärkide tulemusliku täitmise (Virkus jt., 2017).

Teabehaldus on terviklik lähenemine asutuse infovarade haldamisele ja selle eesmärk on pakkuda usaldusväärset ja kergesti ligipääsetavat teavet kõigile, kes seda vajavad (Robinson, Bureau, 2021). Hästi korraldatud teabehaldus tagab lisaks ligipääsetavusele ka selle, et informatsioon on korrektselt hallatud ja turvaliselt säilitatud ja järgitud on nõutud seadusandlikke nüansse (Robinson, Bureau, 2021). Teabehalduse neli dimensiooni on välja toodud joonisel 1:

- informatsiooni kvaliteet, mis koosneb ajakohasusest, täielikkusest, kättesaadavusest ja täpsusest;
- informatsiooni väärtus, mis sisaldab endas teabe jagamist ja kasutajate rahulolu;
- informatsiooni vastavus koosneb infoturbest ja andmekaitsest;
- inimesed = organisatsioonikultuur (Isa jt., 2019).



Joonis 1: Teabehalduse neli dimensiooni (Isa jt., 2019).

Terviklik teabehaldus on protsess, mis aitab toime tulla kõikide infovoogudega ning on katuseks sisuhaldusele, dokumendihaldusele, infotöötlusele andmekogudest jne. (Dokumendihalduselt..., 2013). Hästi korraldatud teabehaldus on loov, hõlmates mis tahes kujul ja mis tahes allikast

pärinevat ning mis tahes kanali kaudu saadud või saadetavat informatsiooni ning mis filtreerib, korrastab ja säilitab infot lähtudes selle väärtusest, tagades samas selle kvaliteedi (Dokumendihalduselt..., 2013). Seda on võimalik saavutada:

- määratledes, milline info on väärtuslik, et seda hallata;
- lihtsustades info talletamist ja muutes selle võimalikult automaatseks;
- tagades info säilimise nii kaua, kui seda vajatakse;
- vähendades traditsiooniliste dokumentide hulka;
- tagades tõendamisega seotud riskide maandamist IT süsteemide abil;
- arvestades ka inimeste teadmistes ja kogemustes talletatud info säilimisele/kasutamisele (Dokumendihalduselt..., 2013).

1.2 Digitaalne teabehaldus avalikus sektoris

Eesti on uhke oma digiriigi kuvandi üle ning järjest enam on seda tunda kõigis eluvaldkondades. Avalik sektor on muutnud oma protsesse ühe enam digitaalsete tehnoloogiate abil, nii on teabehaldus ja koos sellega ka vajadus paremate teabealaste oskuste järele, muutunud järjest olulisemaks (Brown ja Toze, 2017). Märkimisväärne osa kohaliku omavalitsuse tegevusest põhineb informatsiooni kogumisel, tootmisel, töötlemisel, analüüsimisel, kasutamisel ja korduvkasutamisel, levitamisel, kaitsmisel, hävitamisel jne. ning see teabe elutsükkel toetab kõiki avaliku sektori valdkondi (Brown ja Toze, 2017). Kuna kohaliku omavalitsuse peamine ülesanne on kohaliku elu korraldamine (Kohaliku..., 1993), mis toob kaasa oma elanike teenindamise ja nendega suhtlemise, siis peab teabehaldus seda protsessi toetama. Täna, üha enam digitaalses maailmas, peab asutus suutma tõhusalt kasutada kõiki kasutuses olevaid ressursse (erinevad infosüsteemid, ametnike pädevus jne.). Üks osa sellest on see, kuidas kohalik omavalitsus haldab oma informatsiooni asutuse sees, teine osa aga, kuidas ta suhtleb oma kodanike ja allasutustega.

Olles ise aastatel 1998 – 2016 töötanud erinevates kohalikes omavalitsustes, siis võin enda kogemustele tuginedes väita, et ajalooliselt on suurem osa teabest edastatud ja talletatud paber kandjal. Viimastel kümnenditel on infotehnoloogia kiire areng ja sotsiaalmeedia osakaalu suurenemine muutnud info hoidmise ja liikumise iseloomu ning need muutused toovad kaasa suurema teadlikkuse teabe jagamisel ja edastamisel nii asutuse sees kui ka sellest väljapoole. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on tagada suutlikkus püsida ühenduses ühiskonna kõikide gruppidega ning seetõttu ei ole sotsiaalmeedia kasutuselevõtt mitte lihtsalt huvitav võimalus vaid oluline vahend suhtlemisel nende inimestega, kelle jaoks ei ole traditsioonilised kanalid enam nii

tavapärased. Samas ei kasutata ära kõiki sotsiaalmeedia võimalusi ja need kanalid on pigem ainult informatsiooni edastamiseks ja puudub kahepoolne infovahetuse võimalus (Lõpparuanne..., 2014). Paradoksaalsel kombel on olemas ka teabe nappuse oht, kuna avalikku dokumendiregistrisse üles pandud informatsioon võib olla peidetud või raskesti leitav (Brown ja Toze, 2017). See on enamasti tingitud isikuandmete kaitsmise kohustusest, mida omavalitsused on kohustatud järgima (Avaliku ..., 2019). Põhjuseks võib olla ka ametniku puudulikud oskused dokumentide registreerimisel vajalike metaandmete sisestamisel, kuid sageli võib vajaliku info leidmine jääda ka kasutaja puudulikke oskuste taha.

1.3 Uurimisprobleemi tutvustus ja töö eesmärk

„Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ sätestab, et avalikus sektoris tuleb rakendada terviklikku teabehaldust, mis aitab toime tulla erinevate kanalite (nt teeninduskoht, sotsiaalmeedia, post, infosüsteem, teabevärv, dokumendihaldussüsteem) ja erinevat tüüpi infovoogudega ning tuleb luua võimalused mis tahes kujul vajaliku info kiireks kasutamiseks (Majandus- ja ..., 2019). Omavalitsuste ühinemisprotsessid leidsid aset samal perioodil, mil riik sõnastas vajaduse minna dokumendihalduselt üle terviklikule teabehaldusele ning on selle aja jooksul võtnud vastu ka mitmeid õigusakte selle rakendamiseks (Majandus- ja ..., 2019). 25.mail 2017. aastal võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures moodustati dokumendihaldusnõukogu, mis toetab dokumendihalduse arengut ja teabehaldusele üleminekut, osaledes arengu põhisuundade, vajalike tegevuste, juhiste ja soovitude kavandamisel ning aidates tegevusi ellu viia ja juhiseid rakendada (Majandus- ja ..., 2019). 2013. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“ sõnastab samuti vajadust võtta suund dokumendihalduselt terviklikule teabehaldusele, kuna asutuste asjaajamine ei ole olnud piisavalt efektiivne ega toeta teenuste arengut (Majandus- ja ..., 2013).

Haldusreformi üheks eesmärgiks oli, et ühinemise tulemusel kasvab kohaliku omavalitsuse kompetents ja võimekus kindlustada elanikele kvaliteetsed avalikud teenused, nende aegruumiline kättesaadavus ja majanduslikult tõhus korraldus (Rahandusministeeriumi ..., 2019). Avaliku teenusena käsitletakse sellist teenust, mida kohalik omavalitsus osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks ning avalike teenuste kvaliteetsel korraldamisel pööratakse tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- teabe avalikustamine teenuse kohta ja isiku teavitamine teenusest;
- teenuse osutamise vormid ja kanalid;
- teenuse kasutajamugavus ja kättesaadavus (Majandus..., 2013).

Reformiga loodeti suurendada teabehalduse terviklikkust, mis toob elanikele kaasa vähekoormavad, mugavad ja üha enam koosloomes sündinud teenused (Rahandusministeeriumi ... 2019). Püüan selgusele jõuda, kas haldusreformiga seatud eesmärgid on täitunud ning millised muutused on toimunud avalike teenuste osutamises.

Minu uurimuse eesmärk on analüüsida, kuidas on muutunud omavalitsuse teabehalduse korraldus haldusreformi järgselt. Uurimuse viin läbi Viljandimaal Viljandi vallas, mis tekkis 2013. aasta sügisel, kui haldusreformi käigus ühinesid Viiratsi, Pärsti, Paistu ja Saarepeedi vald, 2017. aasta sügisel liitus sellega ka Kolga-Jaani ja Tarvastu vald (vt. joonis 2).



Joonis 2: Viljandi valla territoriaalne jaotus enne haldusreformi (Laidma, 2017).

Vald laiub 1372 ruutkilomeetril ja selle 126 külas ja 4 alevikus elab kokku 13 629 inimest. Vallavalitsusel on lisaks Viljandi linnas asuvale peamajale veel ka 2 teenuskeskust (Kolga-Jaanis

ja Tarvastus), 9 kooli, 2 huvikooli, 11 lasteaeda, 20 raamatukogu/haruraamatukogu, 3 rahva- ja külamaja ning 6 noortekeskust.

1.4. Uurimisküsimused

Käesolevas töös analüüsin haldusreformi järel tekkinud omavalitsuse teabehalduse efektiivsuse kasvu – mida ja kuidas on teabehalduses muudetud peale ühinemist ning kas on mingeid erinevusi selles, kuidas oli teabehaldus korraldatud enne haldusreformi väikeses omavalitsuses ja kuidas seda tehakse reformi tulemusel tekkinud suures omavalitsuses. Selleks analüüsin esmalt vallavalitsuse töökorralduse muutusi, kuidas on muutunud struktuur ja kuidas on määratud vastutusalad teabehalduse korraldamiseks. Tulemuseni jõudmiseks tutvun esmalt arhiivis olevate dokumentidega (ühinenud valdade struktuurid, asjaajamiskorrad jne.), ühinemisdokumentide ja hetkel kehtiva struktuuri ning muude teabehalduse korraldamist puudutavate dokumentidega. Kaardistan omavalitsuses kasutusel olevad infosüsteemid, erinevad IT-lahendused ning muud informatsiooni jagamise kanalid (nt. sotsiaalmeedia). Selleks viin läbi intervjuud erinevate valdkondade teabehalduse eest vastutava spetsialistiga. Intervjuude käigus soovin samuti teada saada, kuidas toimub teabevahetus allüksustega ning milline on asutuse infokultuur ehk kas erinevate asutuse osade vahel on olemas teabehalduse ladusaks toimimiseks vajalik sidusus ja kuidas toimub infovahetus allasutuste ja vallavalitsuse vahel.

Peamised teabehalduse tahud, millele oma töös tähelepanu pööran on:

- erinevad infoprotsessid – infovahetus kodanike, allasutuste ja avalikkusega ning asutusesisene informatsiooni liikumine
- rollid – teabehalduse korraldamise eest vastutavad ametnikud, kodaniku roll protsessis ning erinevate infosüsteemide roll teabehalduse protsessis
- põhimõtted ja standardid – teabehalduse/asjaajamise kord, struktuur, erinevate infosüsteemide kasutamise juhendid, kirjutamata kokkulepped jne.

Eelpool nimetatud protsessidele, rollidele ja standarditele tuginedes soovin vastused leida järgmistele küsimustele:

- Mida on teabehalduse korraldamises muudetud peale ühinemist?
 - kuidas on muutunud töökorraldus (struktuur, vastutusalad jne.)?
 - millised tööprotsessid on muutunud?

- Kuidas on korraldatud asutuse teabehaldus – info jagamine kodanikele, ettevõtjale, asutuse töötajale? Kuidas toimub infovahetus allasutustega? Milliseid kanaleid kasutatakse?
- Kuidas on korraldatud vajalike teenuste (info) kättesaadavus kodanikule? Milliseid kanaleid ja infosüsteeme kasutatakse?

2. ANDMETE KOGUMISE- JA ANALÜÜSI MEETOD

Eelnevalt püstitatud uurimisküsimustele vastuste saamiseks võtsin kasutusele kvalitatiivsele uurimismeetodile iseloomulikud lähenemised, kasutades andmete kogumiseks semistruktureeritud intervjuusid, kuna see meetod toetab kõige efektiivsemalt uurimisküsimustele vastuste leidmist. Lisaks intervjuudele kasutasin dokumendianalüüsi, et kaardistada muutuseid teabehaldusega seotud valdkondades.

2.1 Dokumendianalüüs

Peamine töö andmete kogumisel toimus asutuse dokumentidega. Avalikust dokumendiregistrist on elektrooniliselt võimalik leida dokumente alates 2014. aastast. Ühinemiseelselt kehtinud kinnitatud struktuurijoonised, ametijuhendid ja asjaajamise korraldust reguleerivad dokumendid olid enamasti paberkandjal arhiivis või avalikustatud Riigi Teatajas. Analüüsitud dokumentidest selgus, kuidas on muutunud asutuse struktuur ning kas teabehaldust silmas pidades on ametikohti lisandunud või hoopis vähemaks jäänud. Lisaks tutvusin teabehalduse korraldamise eest vastutavate ametnike ametijuhenditega, kehtiva teabehalduse korra, ühinemisdokumentide ja muude kinnitatud dokumentidega, mis on seotud teabehalduse korraldusega. Muutuste kaardistamiseks oli vajalik tutvuda ka kõigi ühinenud omavalitsuste arhiveeritud dokumentidega, mis on seotud teabehaldusega ning kus on välja toodud erinevad teabehalduse protsessid.

2.2 Intervjuu

Intervjueeritavate kogumi moodustasin sihipärase valimi põhimõttel ning nendeks olid Viljandi Vallavalitsuse töötajad, kelle tööülesannete hulka kuulub teabehalduse protsessides osalemine – infovahetus asutusesiseselt ja/või asutusest väljapoole. Täpne valimi suurus selgus peale asutuse struktuuriga tutvumist. Parima tulemuse saamiseks soovisin võimalikult palju leida intervjueeritavaid, kes töötasid enne haldusreformi mõnes ühinenud omavalitsuses ning kelle ametipositsioon on jäänud sarnaseks. Kahjuks on ühinemisejärgsetel aastatel toimunud kantselei koosseisus märkimisväärsed muutused ning ametnikke, kes töötasid enne ühinemist mõnes omavalitsuses, on alles jäänud väga vähe. Intervjuude läbiviimine oli pandeemia tõttu kehtivaid piiranguid arvestades oluliselt raskendatud ning need toimusid enamasti telefoni teel või

virtuaalseid kanaleid kasutades. Kuna intervjueritavate arv on väike ja terviklike intervjuude transkribeerimisel muutuvad valimi liikmed identifitseeritavateks ning nende anonüümsuse tagamine ei ole võimalik, siis intervjuusid ei ole transkribeeritud. Töö sisaldab intervjuude käigus kogutud andmeid, mida on kasutatud erinevates peatükkides.

3. UURINGU TULEMUSED

Püstitatud uurimisküsimustele vastuste saamiseks analüüsisin esmalt kõigi ühinenud kuue valla varasemaid struktuure ja struktuuride muutusi ning asjaajamise korraldamiseks kehtestatud õigusakte ja võrdlesin neid haldusreformi tulemusel tekkinud omavalitsuses kehtestatud dokumentidega. Kui struktuurid olid kinnitatud kõikides omavalitsustes ja need olid ka arhiivist leitavad, siis kahjuks ei olnud võimalik leida kõiki asjaajamiskordi ja eelmiste valdade kantselei töötajate ametijuhendeid. Mõnes omavalitsuses ei olnud neid ametlikult kehtestatud või olid need ühinemise käigus üle antud Rahvusarhiivile. Asjaajamise vastutusalad olid mitmes omavalitsuses reguleeritud ametijuhenditega. Kehtivad ametijuhendid ja struktuurid on leitavad avalikust dokumendiregistrist. Nendest dokumentidest selgusid teabehalduse korraldamise eest vastutavad ametnikud ja nende roll erinevates protsessides. Teabehalduse põhimõtted on alates 2019. aastast kehtestatud teabehalduse korraga. Lisaks dokumendianalüüsile ja intervjuudele tutvusin põhjalikult valla veebilehe ja sotsiaalmeedia kanalitega.

3.1 Struktuur ja vastutuse jagunemine

Kuna teabehalduse korraldamine kuulub omavalitsuse kantselei ülesannete hulka, siis tutvusin kõikide vallavalituste ühinemiseelse struktuuriga. Väga suuri erinevusi kantselei koosseisudes ei olnud. Kõikides valdades oli ametis vallasekretär ja sekretär-asjaajaja (mõnel pool ametinimetusega koordinaator või registripidaja). Kõige suurema koosseisuga oli Viiratsi Vallavalitsuse kantselei, kus lisaks vallasekretärile ja sekretär-asjaajajale oli ka registripidaja-arhivaari ja infotehnoloogia spetsialisti ametikoht.

Tutvudes kantselei teenistujate ametijuhenditega, selgus, et ametikohustuste kirjeldamisel oli põhiliselt välja toodud asutusesisese informatsiooni koordineerimise korraldamisega seotud kohustused. Ametiülesanded hõlmasid põhiliselt saabuva teabe organiseerimist ning vallavalitsuse asjaajamise ja dokumendiringluse korraldamist ning asutuse tehnilist teenindamist. Asjaajamise korraldamisel tugineti põhiliselt asjaajamiskorrale ja täideti riigi poolt pandud kohustusi (näiteks õigusaktide edastamine Riigi Teataja elektroonilisele andmekogule).

Kõige spetsiifilisemalt oli kantselei teenistujate ametikohtade eesmärgid välja toodud Pärsti Vallavalitsuse koordinaatori ametijuhendis. Ametijuhendi põhjal oli koordinaator põhiline infovahetuse korraldaja nii asutuse siseselt kui ka allasutuste ja kodanikega. Informatsiooni

edastamine vallakodanikele toimus põhiliselt läbi valla infolehe ja veebilehekülje, õigusaktid, teated ja muu vajalik informatsioon avalikustati ka vallamaja stendil. Personali- ja arhiivispetsialisti ametijuhendis oli ühe tööülesandena välja toodud avalikule teabele juurdepääsu tagamine. Põhiliselt puudutas see volikogu ja valitsuse õigusaktide nõuetekohast avalikustamist valla veebilehel. Dokumendihaldussüsteemi ja valla veebilehe administreerimine oli mõlema ametikoha vastutuses. Kui dokumendiregistri pidamine ja haldamise korraldamine oli välja toodud praktiliselt kõigis ametijuhendites, siis valla veebilehe administreerimine oli kirjas ainult Pärsti Vallavalitsuse koordinaatori ametijuhendis. Samuti oli seal kõige täpsemalt sätestatud informatsiooni avalikustamine ja teabe edastamine kodanikele.

Viljandi vald moodustati 2013. aasta sügisel, kui ühinesid Viiratsi, Paistu, Pärsti ja Saarepeedi vallad. 19. detsembril 2013 võeti vastu Viljandi Vallavolikogu otsus nr 21 "Viljandi Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja struktuuri kinnitamine". Uues ühinenud omavalitsuses oli kantselei koosseisus kokku 12 ametikohta. Töömahu suurenemise tõttu on kantselei koosseisu selline suurenemine ka mõistetav. Vallasekretäri ja sekretär-asjaajaja ametikohtadele lisaks loodi ka mitmeid uusi ametikohti. Koosseisu lisandus vallasekretäri abi, jurist (kaks teenistuskohhta), dokumendihalduse spetsialist, spetsialist (3 teenistuskohhta) ja infotehnoloogia spetsialist (kaks teenistuskohhta). Kantselei juhiks on traditsiooniliselt vallasekretär, kuid vallavanema alluvusse lisandus teabespetsialisti ametikoht ja selle põhieesmärgiks oli vallamajja tulevate isikute teenindamine, valla ajalehe toimetamine, teabe kogumine ja levitamine ja vallavalitsuse asjaajamise ja dokumendihalduse korraldamine. Teabespetsialisti ametikoht liikus alates 01. jaanuarist 2015 vallakantselei koosseisu ning sama otsusega kaotati üks spetsialisti ametikoht (vt. lisa 2). Aasta hiljem kadus struktuurist teabespetsialisti ja dokumendihalduse spetsialisti ametikohad (vt. lisa 3).

2017. aasta sügisel liitusid Viljandi vallaga Kolga-Jaani ja Tarvastu vald ning seoses sellega muutus ka omavalitsuse struktuur. Ametikohtade arv jäi küll samaks, kuid toimus mõningane spetsialiseerumine. Loodi personalispetsialisti, arhivaari, perekonnatoimingute spetsialisti ja infotehnoloogia peaspetsialisti ametikohad ning uuesti lisandus kantselei koosseisu teabespetsialisti ametikoht. Kuna valla territoorium oli muutunud väga suureks, tekkisid Kolga-Jaani ja Tarvastusse teenuskeskused, et tuua vajalikud teenused elanikele lähemale. Mõlema teenuskeskuse koosseisus oli ka sekretär-asjaajaja. Ametisse nimetati ka avalike suhete nõunik, kes allub otse vallavanemale. Alates 2019. aastast kaotati Kolga-Jaani teenuskeskuse sekretär-asjaajaja ja infotehnoloogia peaspetsialisti ametikohad, 2020. aasta alguses kadus uuesti teabespetsialisti ametikoht. Ühinemisjärgsetel aastatel toimunud muutused kantselei struktuuris ja

vallavalitsuse struktuur üldisemalt, on suuresti tingitud ühinemislepingus olnud kokkuleppest, et kõikide ametnike töökohad säilivad ka peale ühinemist.

Nagu eelpool toodud kirjeldusest näha, siis on Viljandi Vallavalitsuse struktuur olnud pidevas muutumises ja see on suuresti tingitud haldusreformi mõjudest. Hetkel kehtiv struktuur on kinnitatud Viljandi Vallavolikogu 30.12.2020 otsusega nr 1-3/321 ning sellest selgub, et hetkel on kantselei koosseisus 11 ametikohta, lisaks on otse vallavanema alluvuses avaliku teabe nõunik ja avaliku teabe spetsialist.

Vabariigi Valitsuse määrus “Teenuste korraldamine ja teabehalduse alused” kohustab asutusel määrama igale teenusele ja iga otseste avalike teenuste osutamise kanalile selle arendamise, haldamise ja kvaliteedi eest vastutava struktuuriüksuse või ametikoha (Teenuste, 2017). Kehtivate ametijuhendite ja Viljandi Vallavalitsuse kehtiva teabehalduse korra järgi vastutab vallavalitsuse kui täitevorgani ja vallavolikogu teabe- ja dokumendihalduse korraldamise eest vallasekretär. Dokumendihaldussüsteemi toimimise, sellele juurdepääsuõiguste haldamise, vallavalitsuse teenistujate ja hallatavate asutuste juhtide nõustamise ning isikuandmete kaitse korraldamise tagab kantselei spetsialist. Nimetatud ametikoha põhiliseks eesmärgiks on vallavolikogu ja volikogu komisjonide dokumentatsiooni korraldamine ning koostöös sekretär-asjaajajaga ka teabehalduse korra koostamine ja vajadusel selle kaasajastamine.

Igapäevase jooksva dokumendihalduse ja sellega seotud infovahetuse korrektsuse tagavad kantselei teenistujad (Viljandi, 2019). Põhiliselt vastutavad jooksva dokumendihalduse eest vallakantselei sekretär-asjaajajad, kellest üks töötab vallamajas ja teine Tarvastu teenuskeskuses. Infotehnoloogia spetsialisti ametikoha eesmärgiks on infosüsteemide kavandamise, arendamise ja haldamise korraldamine ning vallavalitsuse ja hallatavate asutuste ühtlase info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengu tagamine. Samuti infotehnoloogia kasutamise eeskirjade väljatöötamine ning nende täitmise jälgimine. Kehtiva teabehalduse korra järgi tagavad teabe nõuetekohase avalikustamise ametiasutuse veebilehel kantselei teabespetsialist või valdkonna teenistujad vastavalt oma ametijuhendile (Viljandi, 2019). Praeguseks hetkeks on teabespetsialisti ametikoht koondatud ning info avalikustamise eest veebilehel vastutab avalike suhete nõunik. Paremaks info edastamiseks vallakodanikele, avaldatakse palju vajalikku infot ka valla ajalehes “Viljandi valla Teataja”. Teenistujad vastutavad oma valdkonna piires teabe õigsuse ning asja- ja ajakohasuse eest, edastades vajaliku info õigeaegselt ajalehe toimetajale, kes omakorda vastutab selle nõuetekohase avalikustamise eest (Viljandi, 2019).

3.2 Üldine teabehalduse korraldus

Haldusreformi eel oli asjaajamiskord kehtestatud Viiratsi, Saarepeedi, Paistu ja Pärsti vallas. Paistu valla asjaajamiskorda ei olnud võimalik enam leida, kuna ühinemise järgselt on väga palju dokumente üle antud Rahvusarhiivile. Endises Kolga-Jaani vallas kinnitati asjaajamiseeskirjad vallavanema käskkirjaga ja endises Tarvastu vallas ei olnud asjaajamiskorda õigusaktiga kinnitatud (Seletuskiri, 2019). Küll aga oli Tarvastu vallas asjaajamiskord koostatud ning tõenäoliselt selle järgi ka töötati, kuigi see ametliku dokumendina kinnitatud ei olnud. Asjaajamiskord sisaldas lisaks tavapärasele dokumentide vormistamise nõuetele ka peatükki digitaalsest dokumendihaldusest, viiteid digitaalsele dokumendiregistrile ja dokumendihaldussüsteemi avalikustamisest veebilehel. Kahjuks ei selgunud, millal nimetatud dokument koostati, kuid seal esitatud viidetele ja aluseks võetud õigusaktidele tuginedes võib järeldada, et see oli 2003. aastast hiljem.

Viiratsi ja Pärsti valla asjaajamiskorrad olid kehtestatud volikogu määrusega ning seetõttu veel tänagi kergesti leitavad Riigi Teatajast. Saarepeedi vallas kehtestati asjaajamiskord vallavalitsuse korraldusega. Kehtinud asjaajamiskordade koostamisel oli suuresti tuginetud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud määrusele “Asjaajamiskorra ühtsed alused” ning need keskendusid enamasti dokumendihalduse reguleerimisele. Viiratsi valla asjaajamiskorrast võib välja lugeda, et asjaajamise korraldamine võrdsustus dokumentide loomise, registreerimise, edastamise, süstematiseerimise, hoidmise ja kasutamisega kuni nende üleandmisega arhiivi (Viiratsi, 2004). See oli ka teiste asjaajamiskordade puhul läbivaks jooneks. Väga põhjalikult oli kehtestatud kordades kirjeldatud dokumentide vorminõuded. Saarepeedi valla asjaajamiskord oli selles osas kõige mahukam, sisaldas lehekülgede kaupa dokumendi rekvisiitide ja erinevate dokumendiliikide vormistamise nõudeid.

Kõikides asjaajamist reguleerivates dokumentides, millega mul õnnestus tutvuda, oli rohkemal või vähemal määral reguleeritud teabe juurdepääsupiirangute kehtestamine ning dokumentide avalikustamise korraldamine. Saarepeedi vald avaldas avalikustamisele kuuluva teabe valla kodulehel ja vajaduse korral lisaks muul sobival viisil (Saarepeedi, 2007). Viiratsi valla asjaajamiskorras puudus info selle kohta, kuidas toimub vajaliku teabe avalikustamine, kuigi tol ajal kehtinud valitsuse määrus „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ (kehtis kuni 31.05.2017) nägi ette, et asutuse asjaajamiskord näeb muuhulgas juurdepääsupiirangute kehtestamisele ette ka teabe avalikustamise reguleerimise

05.11.2013 moodustatud Viljandi Vallavalitsuses kehtis endise Pärsti Vallavalitsuse poolt 09.01.2012 vastu võetud määrus nr 1 “Pärsti valla ametiasutuse ja valla ametiasutuste hallatavate asutuste asjaajamiskord” (Seletuskiri, 2019). Pärsti Vallavolikogu poolt 2012. aastal kehtestatud kord oli ühinenud valdadest ainus, mis sätestas enda asjaajamiskorras lisaks vallavalitsuse kui asutuse, ka teiste valla ametiasutuste asjaajamise (Pärsti, 2012). See oli ka hetkel kehtivatest asjaajamiskordadest kõige uuem, sisaldades sel hetkel kehtivaid seadusemuudatusi, sisaldades endas dokumendihaldussüsteemi ja avaliku dokumendiregistri kirjeldust ning reguleeris asutustevahelist dokumendivahetust. Lisaks sellele oli see ainus kehtiv kord, kus oli reguleeritud elektrooniline dokumendiringlus ning kasutajate autentimine ja digitaalne allkirjastamine.

03.06.2017 hakkas kehtima Vabariigi Valitsuse määrus “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused”. Sellest tulenevalt kehtestati Viljandi vallavanema 11.01.2019 käskkirjaga nr 14-2/5 “Viljandi Vallavalitsuse teabehalduse kord”, mis kehtestab teabehalduse põhinõuded ja reguleerib ametiasutuses pakutavate avalike teenuste korraldamist ja ametiasutuse tegevuse dokumenteerimist (Viljandi, 2019). Nimetatud korra eesmärk on katta kõik asjaajamise aspektid ja toetada vallavalitsuse ja tema allasutuste töö efektiivsust.

3.2.1 Teabe haldamise keskkonnad

Asutus kasutab asjaajamises valdavalt elektroonilisi kanaleid ja keskkondi ning loob, kooskõlastab ja menetleb dokumente üldjuhul elektrooniliselt (Viljandi, 2019). Teabe haldamiseks kasutatakse dokumendihaldussüsteemi Amphora, mis võeti kasutusele 2016. aastal. Dokumendiregistris on juurdepääsu- ja kasutusõigus antud kõigile ametiasutuse teenistujatele, vallavolikogu esimehele, aseesimehele, vallavolikogu komisjonide esimeestele ning ametiasutuse hallatavatele asutustele, kelle on juurdepääsuõigus antud vaid oma asutuse dokumendiregistri piires (Viljandi, 2019). Haldusreformi eel kasutasid omavalitsused dokumendihaldussüsteemi Postipoiss, kuid asjaajamine toimus sel ajal valdavalt paberil või oli see dubleeritud nii digitaalselt kui ka paberil. Pärsti Vallavalitsus võttis Postipoisi kasutusele 2002. aastal, teiste valdade kohta täpne kasutusele võtmise aeg ei selgunud. Dokumendihaldussüsteem oli enamasti lihtsalt dokumendiregister, millega loodi ja registreeriti paberdokumentide analooge. Amphora kasutusele võtmisega migreeriti endiste valdade dokumendiregistrid uude süsteemi. Kahjuks olid aastaid tagasi nii tehnilised võimalused (skännerite olemasolu jne.) kui ka spetsialistide oskused erinevad, seetõttu

võib dokumendiregistris esineda puudujääke varasemates andmetes. 2010. aastal liitusid Amphoraga kõik valla koolid ja lasteaiad ning sellest aasta ka raamatukogud.

Muudest keskkondadest kasutatakse praegu väga palju Microsoft Teamsi, mis on tingitud hetkel valitsevaid piiranguid arvestades hea lahendus koosolekute läbiviimiseks. Personaliarvestus ja puhkuseavalduste menetlemisel kasutatakse veebipõhist personaliprogrammi Persona. Kasutuses on taotluste vastuvõtu ja menetlemise süsteem SPOKU, mida kasutatakse põhiliselt MTÜ-de rahastustaotluste ja aruannete menetlemisel. Kaasava eelarve menetlemisel kasutatakse VOLIS-keskkonda. Viljandi valla geoportaal annab ülevaate vallas kehtivatest detailplaneeringutest ja geodeetilistest töödest, tehoiukavast, transpordivõrgustikust ja talihooldusest. Lisaks on portaali kaudu võimalik vallale esitada ettepanekuid või juhtida mõnele probleemile tähelepanu. Tehtud ettepanekutele kohest tagasisidet ei anta, kuid need ettepanekud on oluliseks sisendiks avalikkuse kaasamisel omavalitsuse jaoks oluliste arengudokumentide koostamisel (Viljandi, i.a). Loomulikult kasutatakse ka kõiki tööks vajalikke riiklike registreid nagu Rahvastikuregister, Ehitisregister, kinnistusraamat jne. Järgnev illustratsioon annab ettekujutuse, millised muutused on toimunud teabe haldamise keskkondade valikul:

Enne haldusreformi kasutatud keskkonnad:

Praegu kasutusel olevad keskkonnad:



3.2.2 Veebileht ja sotsiaalmeedia

Viljandi valla veebilehe loomisel on kasutusele võetud kohalike omavalitsuste teenusportaal KOVTP, mis on omavalitsustele suunatud sisuhalduslahendus, mis teeb tavapärasest kodulehest teenusportaali (Kohaliku..., i.a.). Selle lisamooduli KOVMEN abil on otse asutuse veebilehel

võimalik esitada elektroonilisi taotlus. Hetkel on Viljandi valla koduleheküljel kümme erinevat taotlusvormi. Vormide väljad on riiklike registrite andmete eeltäidetud ning seetõttu võtab taotluse esitamine väga vähe aega. Kuna süsteem on liidestatud dokumendihaldussüsteemiga, siis registreeritakse taotlus automaatselt dokumendihaldussüsteemis ning salvestatud menetlusvoogude abil suunatakse vastutavale ametnikule täitmiseks. Sellega on vähenenud käsitsi dokumentide sisestamine ning selle tulemusel ka sekretäri töökoormus (vt. lisa 7). Lisaks elektroonilistele vormidele on iga teenuse puhul ära toodud ka seda reguleeriv õigusakt ja/või viide kehtivale seadusele, mõnel juhul aga otsetee riikliku registri juurde (Ehitisregister, Rahvastikuregister). See võimaldab kodanikul või ettevõtjal saada kogu vajamineva informatsiooni ühest kohast. Paberkandjal taotluste esitamiseks on veebilehel leitavad kõikide teenuste ja toetuste taotlemiseks kinnitatud blanketid ning samuti pakutavate teenuste kirjeldus koos vajalike kontaktandmetega (vt. joonis 3).

Üldinfo Kontaktid ja juhtimine Valdkonnad Räägi kaasa **Teenused ja toimingud**

Õigusaktid

- Sünnitoetuse ja ranitsatoetuse maksamise tingimused ja kord <https://www.riigiteataja.ee/akt/405012021026>
- Viljandi valla eelarvest toetuste taotluste vormide ja blanketi kehtestamine
- Isikuandmete kaitse Viljandi Vallavalitsuses
- Sünnitoetuse ja ranitsatoetuse taotluse vormide kinnitamine

Vastutaja

Lastekaitse spetsialistid vastavalt piirkonnale või saada avaldus viljandivald@viljandivald.ee

Taotlemine elektrooniliselt

Siseneg Viljandi valla teenuste ja toimingute keskkonda. Teie isik tuvastatakse teenuse kasutamiseks sisselogimisel. Vajalik on ID kaart PIN1 ja PIN2. Keskkonda sisenedes kuvatakse Teile rahvastikuregistri andmetega eeltäidetud vorm. Sünnitõendit eraldi pole vaja esitada, need andmed võetakse samuti rahvastikuregistrist.

Vorm tuleb digitaalselt allkirjastada.

SÜNNITOETUSE TAOTLEMISE E-VORM

Taotlemine pabervormil

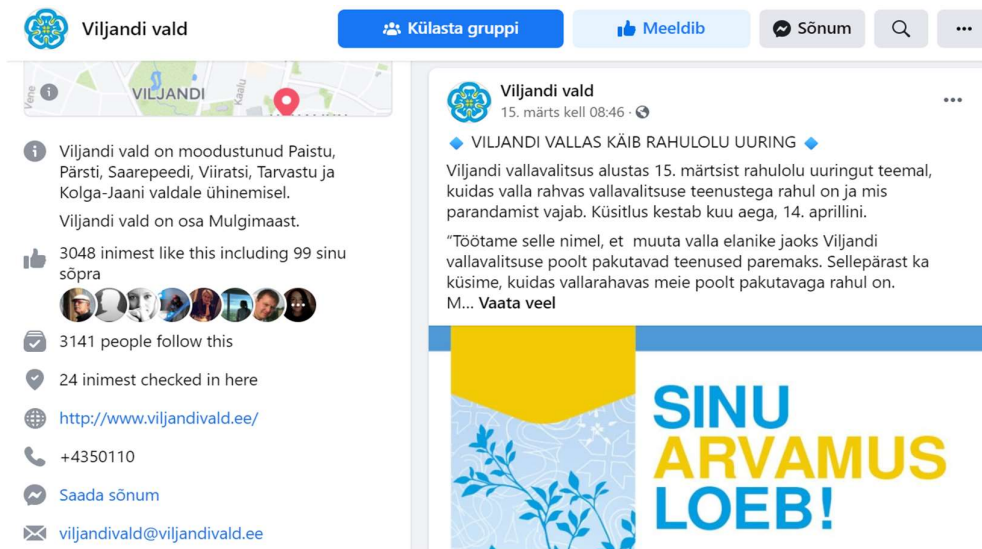
Täitke taotluse vorm paberkandjal. Blanketi saab SIIT või Viljandi vallamajast. Vastuvõtuajad: E. T. K. 8.00-16.30, N 8.00-18.00, R. 8.00-15.00 (lõuna 12.00-12.30).

Vajaminevad dokumendid: Esitada isikut tõendav dokument, sünnitõend

- Sünnitoetuse taotlemise vorm.rtf

Joonis 3: Väljavõte Viljandi Vallavalitsuse veebilehe alamlehelt “Teenused ja toimingud”

Veebilehe ja sotsiaalmeedia haldamise, informatsiooni ajakohasuse ja kergesti leitavuse eest vastutab avalike suhete nõunik, keda toetab avalike suhete spetsialist. Viljandi vallal on olemas ametlik lehekülg Facebookis, kuhu paralleelselt valla veebilehega postitatakse jooksvalt valla arengut puudutavaid uudiseid, kokkuvõtteid vallavalitsuse istungitest ja muud informatsiooni valla tegevuse kohta (vt. joonis 4).



Joonis 4: Väljavõte Viljandi valla Facebooki leheküljelt

Ära on kasutatud sotsiaalmeedia võimalus ka kahepoolseks infovahetuseks ja lehekülj ei ole lihtsalt informatsiooni edastamise kanal ning kõigil lehekülje külastajatel on soovi korral võimalik asutusega suhelda. Ametlikule asutuse sotsiaalmeedia leheküljele lisaks on Facebookis moodustatud ka grupp “Viljandi valla rahvas”, mille administreerijateks ja moderaatoriks on vallavalitsuse ametnikud ning kuhu saavad oma mõtteid ja uudiseid jagada kõik inimesed.

3.2.3 Teabe avalikustamine

Viljandi Vallavalitsus tagab avalikule teabele juurdepääsu valla veebilehe kaudu, kus avalikkusele huvi pakkuv teave avalikustatakse vähemalt avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduses sätestatud ulatuses (Viljandi, 2019). Dokumentidele tagatakse juurdepääs õigusaktide avaldamisega Riigi Teatajas, teabe avalikustamisega asutuse veebilehel, dokumendiregistri avalikus vaates ja teabenõude täitmisega (Viljandi, 2019). Vajadusel avalikustatakse teave ka muul viisil - Ametlikes Teadaannetes, Riigi Teatajas, valla ajalehes “Viljandi valla Teataja”, maakonnalehes “Sakala” või muudes kanalites (Viljandi, 2019). Struktuuriüksuste ülesannete täitmisel tekkiva avalikustamisele kuuluva ja avalikkusele huvi pakkuva teabe avalikustamiseks ettevalmistamise eest vastutab iga teenistuja oma pädevuse piires (Viljandi, 2019). Veebilehe kaudu on võimalik ligi pääseda ka dokumendiregistris registreeritud dokumentidele (Viljandi,

Dokumendiregister

[Avalett](#) |
 Valijandi Vallavalitsus ▼ |
 Vali kataloog .. ▼

[Avaandmed](#)

[Tagasi](#)

Viit objektile: <http://atp.amphora.ee/viljandive/index.aspx?itm=681797>

Fail	Ametijuhendi kinnitamine.pdf vaata .pdf
Kuupäev	11.03.2021

Nimetatud puudustele on tähelepanu juhitud ka 20. veebruari 2021 maakonnalehes “Sakala”, kus vallasekretär tunnistab asutuse eksimusi. Vallasekretäri sõnul on nimetatud puudused tekkinud valla töötaja eksimuse ja dokumendihaldussüsteemi probleemide tõttu (Velleste, 2021). Asutusesiseseks kasutamiseks määratud dokumentidega on võimalik tutvuda teabenõude esitamisel. Teabenõude vorm on leitav veebilehe avalehel, vallavalitsuse juhtimise alamlehel, kuid seda on võimalik esitada ka otse avalikust dokumendiregistrist, mis on taotleja jaoks väga mugav (vt. joonis 6).

Dokumendiregister

Avaldatud: Valitud: Vallavalitsus Või kataloog: ... Avaldamine: ...

Tajuti

Vit	5-1/513-1
Lik	Kiri
Päalkiri	2021/Hajajasutuse programm_Metsaveere veevarustussüsteemi rajamine
Kaaslev	14.03.2021

Vit objektil: <https://dop.amnara.ee/dokumentidoc.aspx?Item=682033>

Dokument on asutusregistrisse kasutamiseks!
Põhjused:
ArT/S 35 lg 3 p 12 - «valla puuvastavalt kohalduvat teavet
Pirang kahtlusi kuul: 15.03.2006
Teabelehtede saatmine pirangu dokumendi/kirja kohta
Kõnelehelde teema rühmal informatsiooni olemasoleva kohta.

Personikandjad * []
Asutuse/juridliku isiku []

Address
Time []
Link/enda []
Märkused []
Puutideks []
Kontakttelefon []
E-mail * []

Teemad * * []

☒ E-postiga
☐ Kirjalikult ☐ Telefoni teel

☐ kohtunikele kuuluval väljal

[Saata teatariis]

Valitud vallavalitsus Info telefon: 43 50 112 e-post: vianduhand@vallanduhand.ee kasutusjuhend

3.2.4 Infovahetus

23

vajalikku infot. Haldusreformi eel olid vallavalitsused väikesed ja selliste info jagamise koosolekute järele ei olnud nii palju vajadust, kuna koosseisud olid väikesed jõudis vajalik teave kiiresti õigete inimesteni. Otsused võeti vastu vallavalitsuse istungil ja kõik väljaminevad dokumendid allkirjastas vallavanem. Ühinemise järgselt, kui omavalitsus muutus nii territooriumilt kui ka inimeste arvult väga suureks, kasvas ka vastuvõtmist vajavate õigusaktide arv märgatavalt. Sellest tulenevalt anti ka valdkondade juhtidele suuremad õigused iseseisvalt otsuseid vastu võtta ja dokumente allkirjastada. Vallavanema käskkirjaga on kehtestatud ametnike õigused ja pädevus dokumentide allkirjastamisel, mis toetab vallavalitsuse kui täitevorgani tööd.

Vajadusel saadetakse oluline töökorraldust puudutav teave töötajatele e-posti teel. Allasutused suhtlevad vallavalitsusega samuti enamasti e-posti teel, töökorraldust puudutavad dokumendid saadetakse dokumendiregistri kaudu. Olemas on erinevad meililistid kasutajagruppide kaupa nii vallavalitsuse töötajate kui ka allasutustega suhtlemiseks (haridusasutused, kultuuriasutused, ametnikud jne.). Töökorraldust puudutavad dokumendid (korraldused, käskkirjad jne.) saadetakse töötajatele reeglina dokumendiregistri kaudu (Viljandi, 2019). Vallavalitsuse sisemises asjaajamises on kasutusel ressursside kalender, mis lihtsustab ühiste ressursside (ametiautod, nõupidamisruumid) kasutamise kokkuleppimist ning on abiks asutuse töö tõrgeteta toimimisel. Siseveebi ei ole asutuses kasutusele võetud, kuna ametnike sõnul on info liikumine praegusel hetkel optimaalselt korraldatud ning selle järgi ei nähta vajadust. Intervjuude käigus ei tulnud samuti välja, et informatsiooni liikumisega oleks asutuse siseselt probleeme.

Kodanikele on vallavalitsusega suhtlemiseks loodud erinevaid võimalusi ja kanaleid. Suur osa suhtlusest käib läbi elektrooniliste kanalite, mis on oluliselt vähendanud paberdokumentide hulka. Taotlusi on võimalik esitada veebilehel olevate e-vormide kaudu ning vastused neile saadetakse e-posti teel. Valla teabehalduse kord ütleb samuti, et dokumentide väljasaatmisel eelistatakse elektroonilisi kanaleid (Viljandi, 2019). Paberkandjal saadetakse dokumendid juhul, kui adressaadi e-posti aadress ei ole teada või kui adressaat ei ole nõus dokumendi elektroonilise edastamisega (Viljandi, 2019). Kuna vald on oma territooriumilt väga suur, siis on loodud ka kaks teenuskeskust, mille kaudu on kodanikel vajadusel võimalik vallavalitsusega suhelda ja vajalikke toiminguid teostada. Valla arengus on kodanikel võimalik kaasa rääkida, teavitades probleemist kaardirakenduse kaudu või kasutades veebilehel olevat lihtsat vormi (vt. joonis 7).

Üldinfo | Kontaktid ja juhtimine | Valdkonnad | Räägi kaasa | Teenused ja toimingud

Räägi kaasa > Anna tagasisidet

Anna tagasisidet

Kui märkasid midagi, mis on hästi või midagi, mis võiks olla teisiti, siis palun kirjuta sellest meile. Igasugune tagasiside on edasiiviiv ja väärtustame seda väga.

Uudis, lugu, vihje*

Kontaktandmed*

☐ I'm not a robot

SAADA

Joonis 7: Väljavõte Viljandi valla veebilehel olevast “Anna tagasisidet” vormist

3.2.5 Informatsiooni säilitamine

Terviklik teabehaldus korrastab ja säilitab infot ja selle konteksti lähtudes info väärtusest ja tagades selle kvaliteedi (Dokumendihalduselt ..., 2013). Haldusreformi eelselt oli digitaalne dokumendihaldus asutustes väga ebaühtlane ja suur osa dokumente vormistati paberil, mistõttu olid ka asutuste füüsilised arhiivid üsna mahukad. Valdade ühinemisega liideti ka arhiivid ning mingi osa arhivaalidest anti üle Riigiarhiivile. Hetkel on väga suureks probleemiks nõuetele vastava arhiiviruumi puudumine, mistõttu ei ole võimalik kogu olemasolevat arhiivi füüsiliselt ühes kohas hoida. Endise Tarvastu valla arhiiv paikneb füüsiliselt valla teenuskeskuses Mustlas, Saarepeedi valla arhiiv asub Saarepeedil ja Kolga-Jaani oma sealses teenuskeskuses. Viiratsi, Paistu ja Pärsti valla arhiivid on koondatud Viiratsis asuvasse arhiiviruumi.

Praegu, kui asjaajamine on valdavalt digitaalne, on ka kogu dokumendi elutsüklil muutunud digitaalseks. Asutuse digitaaldokumente hoitakse dokumendiregistris kuni hävitamiseni või avalikku arhiivi üleandmiseni (Viljandi, 2019) ja nii on ligipääs infole kiire ja mugav.

4. JÄRELDUSED

2012. aastal Paistu, Pärsti, Saarepeedi ja Viiratsi valla vahel sõlmitud ühinemisleping toob ühe ühinemise eesmärgina välja, et kõigile uue omavalitsuse elanikele tagatakse avalike teenuste optimaalne kättesaadavus ja parem kvaliteet (Viiratsi, 2012). Käesoleva uurimistöö eesmärk oli vaadata, kuidas teabehalduse korraldus ja selle muutused on toetanud ühinemislepingus püstitatud eesmärgi saavutamist.

Muutused teabehalduses ei ole tingitud ainult haldusreformi mõjudest. Selles mängib suurt rolli ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia areng ja uued suunad teabehalduse korralduses, mis hakkasid kehtima 2017. aastal kinnitatud määruse “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” kehtima hakkamisega. Kõige suuremad muutused on toimunud struktuuris ja vastutusalade jagunemisel. Sellest tulenevalt on oluliselt muutunud ka teabehalduse korraldus. Viljandi vallas kehtib teabehalduse kord, mis on aluseks ametiasutuse ja hallatavate asutuste asjaajamise korraldamisel.

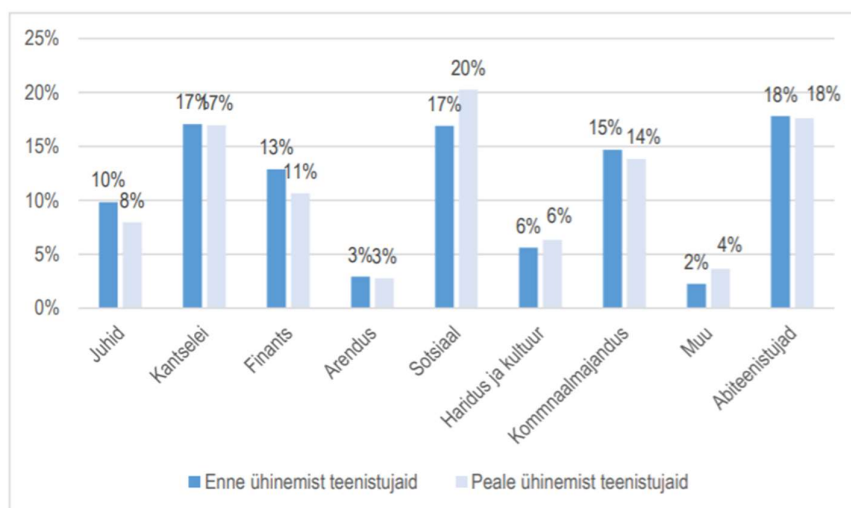
4.1 Struktuur

Viljandi Vallavalitsuse struktuur on olnud pidevas muutumises, mis on paljuski tingitud haldusreformi mõjudest, kuid seda on kindlasti mõjutanud ka valla üldisem areng. Haldusreformi eesmärgiks ei olnud ametnike arvu kärpimine vaid seni katmata vajalike kompetentside katmine ehk olemasoleva ressursiga omavalitsuse ülesannete parem täitmine (Viks, 2019). Loomulikult hõlmab see ka struktuuri optimeerimist, kuid see on ajendatud eelkõige vajadusest parema juhtimise ja teenusekorralduse tagamiseks, mitte vajadusest saavutada kokkuhoidu (Viks, 2019).

2012. aastal sõlmitud ühinemislepingus leppisid neli ühinevat omavalitsust kokku, et ühinevate omavalitsuste ametiasutuste (vallavalitsuste) teenistujad jätkavad teenistust reeglina oma endises valdkonnas (Viiratsi, 2012). Kui inimeste arvu määras see, kui palju ametnikke oli eelmistes omavalitsustes ning kes otsustasid töösuhet jätkata ka uues vallas, siis ametikohtade jagunemisel oli mitmeid põhjuseid. Seadusest tulenevalt saab omavalitsusel olla üks vallasekretär ning seetõttu tuli ülejäänud ametnikele leida teine väljund. Peale ühinemist loodi mitmeid uusi ametikohti, mida väikestes omavalitsustes ühinemiseelselt ei olnud - jurist, dokumendihalduse spetsialist, infotehnoloogia spetsialist (vt lisa 4) ning hiljem ka avalike suhete nõunik ja spetsialist. Ühinemisleping sätestab, et töö ümberkorraldamisel ja uute teenistujate teenistusse võtmise

vajadusel leitakse personal eelkõige sisevaliku teel, et tagada info, teadmiste ja oskuste kvaliteet ning selle säilimine ja haldusprotsesside tõrgeteta jätkumine (Viiratsi, 2012).

2019. aastal koostas Rahandusministeerium haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutuste analüüsi. Vaadates kõiki ühinemisi, siis selgub, et kantselei teenistujate arv on Eestis keskmiselt jäänud samasse suurusjärku (vt joonis 8). Vaadates tulemusi maakondade lõikes, torkab Viljandimaa silma üldisele ühinenud omavalitsuste keskmisele trendile vastupidiste muudatustega näiteks kantselei valdkonnas, kus on toimunud teenistuskohdade arvu suurenemine (Viks, 2019). Uuring näitab maakonna keskmist tulemust ja muutuseid Viljandimaa valdade kantselei koosseisudes kahjuks välja ei too.



Joonis 8: Teenistuskohdade osakaal valdkondade lõikes Eesti kontekstis (Viks, 2019).

Oluliselt on vähenenud vallasekretäride arv, mis on ka mõistetav. Kui Eesti lõikes kokku vähenes valla/linnasekretäride ametikohtade arv 72% (vt joonis 9), siis Viljandi vallas oli vähenemine 83%. Selline vahe tuleneb sellest, et Eestis ei olnud enne haldusreformi kõigis omavalitsustes täiskoormusega valla- või linnasekretäri. Vallasekretäride arvu olulise languse arvelt on suurendatud teiste valdkondade kompetentse ja võimaldanud näha struktuuris ette erinevaid seni mehitamata tugiteenuseid osutavaid teenistuskohhti (Viks, 2019). Ka Viljandi Vallavalitsuses tekkis haldusreformi järgselt kantselei koosseisu mitmeid ametikohti, mida väikestes valdades ei olnud (jurist, personalispetsialist, avalike suhete spetsialist, vallasekretäri abi).

Kui enne ühinemist kuulus vallasekretäri ülesannete hulka ka ametiasutuse juriidiliste küsimuste lahendamine, siis ühinemise järgselt loodi kaks juristi ametikohta. Nende ametikohtade

eesmärgiks on vallavolikogu ja vallavalitsuse ning teenistujate juriidiline nõustamine, õigus- ja haldusaktide eelnõude ning lepingute kooskõlastamine ja vajadusel ettevalmistamine. See on muutnud vallasekretäri ametikoha eesmärgi ja vähendanud oluliselt igapäevase juriidilise nõustamise funktsiooni, kuid suurendanud üldist rolli ametiasutuse juhtimises.

Suurim tõus kantselei koosseisu kuuluvate ametikohtade lõikes on toimunud kommunikatsiooni valdkonnas (vt joonis 9) (Viks, 2019). Selline muutus on toimunud ka Viljandi vallas. Ühelgi omavalitsusel ei olnud ühinemise eelselt ametis eraldi avalike suhete spetsialisti. Selle valdkonna alla võib paigutada ka valdade kodulehe ja kohaliku ajalehe eest vastutavad inimesed, kuid need ülesanded olid reeglina jagatud erinevate ametikohtade vahel (näiteks sekretär-asjaajaja) ning eraldi inimest selle jaoks koosseisudes ei olnud. Toimunud muutus on aga igati loogiline, kuna avalikkusele suunatud info edastamine ja kommunikatsioon on suures omavalitsuses väga oluline, selle maht on väga suur ning see annab võimaluse nende protsesside professionaalsemaks korraldamiseks. Samuti aitab see kaasa valla kuvandi kujundamisele ning sise- ja väliskommunikatsiooni planeerimisele.

Muutus on toimunud ka infotehnoloogia valdkonnas. Haldusreformi eelselt oli infotehnoloogia spetsialisti ametikoht struktuuris välja toodud vaid Viiratsi Vallavalitsuses. Kuna varasemalt avalikke e-teenuseid veel ei kasutatud, elektroonilist asjaajamist tunduvalt vähem ja selle areng oli erinevates omavalitsustes väga ebaühtlane, siis võib arvata, et vajalikud infotehnoloogiat puudutavad ülesanded olid jagatud erinevate ametikohtade vahel. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiire areng ning selle arengu ühtlane tagamine nii ametiasutuses kui ka ametiasutuse hallatavates asutustes nõuab selle ametikoha täitmist. Vaadates Eestit tervikuna, siis ei ole ca 15% ühinenud omavalitsustes jätkuvalt IT-valdkonnas ühtegi ametikohta ning tõenäoliselt on need funktsioonid mõne teise ametikoha ametijuhendis või teenus ostetakse sisse (Viks, 2019). Leian, et suure omavalitsuse puhul, mida Viljandi vald kahtlemata on, on ühtlase IKT arengu tagamiseks ja avalike e-teenuste tõrgeteta toimimiseks nimetatud ametikoha olemasolu mõõdapääsmatu.

Kõige suurema osa kantselei teenistuskohadest moodustavad muud tugiteenused (Viks, 2019). Kui haldusreformi eelselt moodustasid selle rühma valdavalt sekretärid, asjaajajad või registripidajad, keda oli igas omavalitsuse vähemalt üks, siis ühinemise järgselt on näha, et toimunud on mõningane spetsialiseerumine (Viks, 2019). Lisandunud on näiteks personalispetsialisti ametikoht, keda enne ühinemist ei olnud üheski omavalitsuses. Samuti olid

arhivaari ülesanded sageli vallasekretäri ja asjaajaja töökohustuste hulgas ning eraldi arhivaari ametikohta sageli ei olnud.

Rahandusministeeriumi analüüs näitab ka volikogu kantselei ametikohtade arvu tõusu (vt joonis 9). Viljandi valla eelkäijate struktuurides ei olnud kellelgi määratud eraldi teenistukohta volikogu töö toetamiseks. Need ülesanded olid enamasti vallasekretäri kohustuste hulgas, keda toetas sekretär-asjaajaja. Praegu on Viljandi Vallavalitsuse kantselei koosseisus vallasekretäri abi, kelle põhiliseks tööülesandeks on vallavolikogu ja vallavalitsuse istungite protokollimine, õigusaktide vormistamine ja tehniline teenindamine ning vallakantselei spetsialist, kelle ametikoha eesmärgiks on vallavolikogu ja selle komisjonide dokumentatsiooni korraldamine. Viimase ametikoha ülesannete hulka kuulub ka andmekaitse spetsialisti ülesannete täitmine ja andmekaitse korraldamine. Seega on haldusreformi järgselt kantselei koosseisu lisandunud kaks ametikohta, kes toetavad vallavolikogu tööd. See on muutnud ka vallasekretäri töö spetsiifikat, vähendades volikogu ja vallavalitsuse tehnilise teenindamise osakaalu.

Kantselei teenistujate arvu mõjutab veel ka asjaolu, et omavalitsustel on ka perekonnaseisutoimingute kohustus ja teenuskeskuste olemasolu. Viljandi Vallavolikogu poolt 30.12.2020 kinnitatud struktuuris on loodud nii arhivaari kui ka rahvastikutoimingute spetsialisti ametikoht. Lisaks on üks sekretäri teenistukoht Tarvastu teenuskeskuses. Rahvastikutoimingute spetsialisti aga hetkel ametis ei ole ja need kohustused on jagatud arhivaari ja teenuskeskuse sekretäri vahel. Kuigi suur osa rahvastikuregistri toimingutest toimub elektrooniliste kanalite kaudu, käib märkimisväärne hulk inimesi neid toiminguid ka vallavalitsuses või teenuskeskuses tegemas (näiteks lapse sünni registreerimine). Selline korraldus võimaldab kodanikel nimetatud teenustele kergemat juurdepääsu. Samas võib see pärssida aga arhivaari tööd, kuna registripidaja kohustuste kõrvalt ei jää piisavalt aega arhivaari tööülesannetega tegelemiseks. Intervjuude käigus aga nimetatud probleem kinnitust ei saanud, kuna järjest rohkem liigub asjaajamine digitaalse arhiveerimise suunas ja füüsilise arhiivi osakaal väheneb.

VALDKOND	AMETIKOHT	Enne ühinemist (ametnike arv kokku)	Enne ühinemist (keskmiselt KOVis)	Peale ühinemist (ametnike arv kokku)	Peale ühinemist (keskmiselt KOVis)	Muutus (arv)	Muutus (%)
KANTSELEI	Valla/ linnasekretärid	183	1,0	51	1,00	-134	-72%
	Juristid	50	0,3	66	1,29	16	31%
	Muu kantseleitöö/ tugiteenused (sh personalitöö, asjaajamine)	285	1,5	304	5,96	19	7%
	Volikogu kantselei	24	0,1	27	0,53	3	14%
	IT	61	0,3	72	1,41	11	17%
	Kommunikatsioon	38	0,2	62	1,21	23	60%
	KOKKU	641,82	3,47	581,15	11,40	-61	-9%

Joonis 9: Haldusreformi tulemusel kantselei teenistukohtade muutused ametikohtade lõikes enne ja peale ühinemist kogu Eesti kontekstis (Viks, 2019).

Eelnevale tuginedes võib väita, et haldusreformi tulemusel on tekkinud võimalus katta spetsiifilisemaid valdkondi, mis varem ei olnud võimalik - personalispetsialist, infotehnoloogia spetsialist, arhivaar, vallasekretäri abi, avalike suhete spetsialist, jurist. Viljandi Vallavalitsuses praegu kehtiv struktuur (vt lisa 5) toetab olulisel määral teabehalduse korraldamist ja kvaliteetsete avalike teenuste pakkumist.

4.2 Teabehalduse korraldus

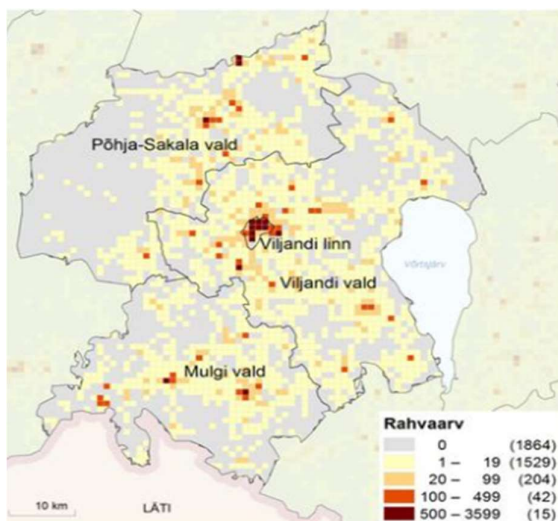
Enne ühinemist valdades kehtinud asjaajamist reguleerivad dokumendid olid oma professionaalsuselt ebaühtlased. Nende koostamisel oli tuginetud Vabariigi Valitsuse määrusele “Asjaajamiskorra ühtsed alused” ning enamasti keskendusid need üksnes dokumendihalduse reguleerimisele. 25.05.2017 kinnitas Vabariigi Valitsus määruse “Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused”, millele tuginedes kehtestati 11.01.2019 Viljandi vallavanema käskkirjaga “Viljandi Vallavalitsuse teabehalduse kord”. Nimetatud kord kehtestab nõuded kogu ametiasutuse teabehaldusele. Lisaks dokumendihalduse reguleerimisele (dokumentide vorminõuded, dokumendiringlus, dokumentide menetlemine) sätestab see ka nõuded teabe avalikustamisele ja juurdepääsupiirangute kehtestamisele ja hõlmab ka asutusesisest informatsiooni liikumist.

Teabe haldamine ja avalike teenuste korraldamine on haldusreformi järgselt oluliselt muutunud. Suur põhjus on ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiirel arengul, mis on muutnud informatsiooni liikumise kiireks ja kergesti hallatavaks ning teinud avalike teenuste kättesaamiseks väga mugavaks. Heaks näiteks on kohalike omavalitsuste teenusportaal KOVTP,

mis võimaldab kiiret ja lihtsat infovahetust kodaniku ja omavalitsuse vahel. Kui enne teenusportaali kasutusele võtmist liikusid kõik sissetulevad avaldused läbi sekretäri (vt. lisa 6), siis automaatse menetlusvoo puhul registreeritakse avaldus automaatselt dokumendihaldussüsteemis ning see liigub seejärel vastutavale ametnikule tööülesandeks (vt. lisa 7). Kasutades taotluse esitamiseks kodulehel olevat e-vormi, on menetlusprotsess lühem ja kiirem ning automaatse menetlusvoo tõttu väheneb ka ametnike koormus.

Valla veebileht ei ole pelgalt staatiline info edastamise koht, vaid see on muudetud ka teenusportaaliks, mille kaudu pakkuda kodanikele kvaliteetseid avalikke teenuseid. Veebilehelt leitavad otseteed riiklikesse registritesse toetavad elanike asjaajamise korraldamist ja lihtsustavad nende jaoks olulise info leidmist. Hästi on ära kasutatud erinevaid digitaalseid lahendusi. Programmid ja keskkonnad nagu Persona, VOLIS, SPOKU ja geoportaal võimaldavad parendada asutuse asjaajamist ja avalike teenuste pakkumist. Veebilehel olev tagasiside saatmise vorm on muutnud kodaniku jaoks info edastamise asutusele väga lihtsaks. Teenuste osutamisel on arvestatud kõigi elanikkonna gruppidega ning ära ei ole kadunud ka paber kandjal taotluste esitamise võimalus.

Viljandi vald tekkis 2013. aastal, kui ühinesid Viiratsi, Pärsti, Paistu ja Saarepeedi vallad. Geograafiliselt paiknesid vallad ringina ümber maakonnakeskuse ning seetõttu oli üsna loogiline, et valla keskus loodi Viljandi linna. Peale Kolga-Jaani ja Tarvastu valdade liitumist moodustusid endistesse valla keskustesse teenuskeskused, mille ülesandeks oli elanikele oluliste teenuste kättesaadavuse võimaldamine. Vaadates valla suurust, rahvastiku tihedust ja selle paiknemist (vt. joonis 10), siis oli see tõenäoliselt mõõdapääsmatu samm.



Joonis 10: Rahvastiku paiknemine Viljandi maakonnas 2017. aastal (Servinski, 2018).

Kuna teenuskeskused jäid endistesse vallakeskustesse, siis endistele Kolga-Jaani ja Tarvastu valla elanikele säilis võimalus paberdokumentide esitamiseks harjumuspärasel viisil. Veidi eelistatumas seisus on Tarvastu piirkonna elanikud, kuna sealses teenuskeskuses on teenistuses sekretär-asjaajaja, kes teostab kohapeal ka rahvastikuregistri toiminguid. Sotsiaalvaldkonna teenused on viidud elanikele võimalikult lähedale ja mõlemas teenuskeskuses on ametis sotsiaaltöö spetsialist.

2021. aasta jaanuaris oli internet Eestis kättesaadav 91% elanikkonnast (Digital, 2021). Seetõttu on igati mõisteta, et avalike teenuste osutamiseks kasutatakse üha rohkem digitaalseid kanaleid. Samuti suureneb pidevalt sotsiaalmeedia kasutajate arv. 2021. aasta alguses kasutas erinevaid sotsiaalmeedia kanaleid 74,4% Eesti elanikest (Digital, 2021). Ka omavalitsused on leidnud sotsiaalmeedia võimalused elanikeni jõudmiseks. Viljandi vald on samuti ära kasutatud sotsiaalmeedia võimaluse kahepoolseks infovahetuseks.

Dokumendihaldus on muutunud suures osas digitaalseks, mis on ka hästi korraldatud teabehalduse üheks lähtepunktiks. Võrreldes haldusreformi eelse dokumendihalduse korraldamisega, on oluliselt vähenenud paberdokumentide hulk ja dubleerivad tegevused. See on muutnud info leidmise kiireks, selle kasutamise lihtsaks ja asjaajamise läbipaistvaks. Teabe avalikustamiseks on loodud mitmeid kanaleid, kuid hetkel on siiski mõningaid puudusi dokumendiregistri avalikus vaates, kus paljud avalikustamisele kuuluvad dokumendid on juurdepääsupiiranguga kaitstud, kuigi seadusest tulenevalt peaksid need olema avalikkusele kättesaadavad. Mõnel juhul puuduvad failid ja vanemate registreeringute puhul ka kohustuslikud metaandmed. Puuduste tekkimise põhjustena toodi välja kantselei töötaja eksimus ja dokumendihaldussüsteemi tehnilised probleemid. Asutus on probleemist teadlik ning puuduste kõrvaldamisega tegeletakse aktiivselt.

Haldusreformi tulemusel on vallavalitsus ametiasutusena muutunud nii palju suuremaks, et varem kasutusel olnud protsessid asutusesisese infovahetuse korraldamisel vajasisid muutmist. Seetõttu on info viimiseks töötajateni kasutusele võetud regulaarsed infokoosolekud. Muudetud on otsustusprotsesse, andes valdkondade juhtidele suuremad õigused iseseisvalt otsuseid vastu võtta ja dokumente allkirjastada. Töökorraldust puudutav ametlik teave saadetakse töötajatele vajadusel e-posti teel ja dokumendiregistri kaudu. Kuigi siseveebi järele ei nähtud praegu vajadust, võiks seda tulevikus siiski kaaluda. Selle haldamisega tekib kindlasti mõningane lisakoormus vastutava(te)le töötaja(te)le, kuid see võib parandada asutuse sisekommunikatsiooni toimimist ja info kättesaadavust.

Enne haldusreformi oli digitaalse dokumendihalduse korraldamine valdades väga erinev ning suur osa dokumente vormistati paberil. Seetõttu on eelnevate valdade arhiivid füüsilised väga mahukad.

See on tekitanud olukorra, kus ühte arhiivi on vaja ära mahutada kuue omavalitsuse varasemad säilitamist vajavad dokumendid. Hetkel puudub selleks aga nõuetele vastav arhiiviruum ning arhiiv asub füüsiliselt valla territooriumil neljas erinevas asukohas. See aga muudab arhivaari töö oluliselt keerulisemaks ning praegu sellele veel head lahendust leitud ei ole. Kuigi asjaajamine on muutunud aastatega üha digitaalsemaks, on siiski vaja tagada ka juurdepääs olemasolevatele arhiveeritud paberdokumentidele ning nende nõuetekohane säilimine.

Viljandi vald on hästi ära kasutanud erinevaid võimalusi, et parandada ametiasutuse ja kodanike vahelist info liikumist ja avalike teenuste osutamist. Kasutusele on võetud erinevad suhtluskanalid ja virtuaalsed keskkonnad, et viia avalikud teenused kodanikele lähemale ning lihtsustada asjaajamist. Infovahetus allasutustega ja asutusesisene info liikumine on korraldatud olemasolevaid kanaleid (e-post, dokumendihaldussüsteem) kasutades, mida toetavad regulaarsed infokoosolekud. Siiski on veel aspekte, mida saaks parandada ja siinkohal toaksin välja mõned ettepanekud, kuidas muuta teabehalduse protsesse veelgi efektiivsemaks:

- dokumendihaldussüsteemis luua dokumendimallid, mis muudaks dokumentide koostamise lihtsamaks ning kiirendaks veelgi teabehalduse protsesse;
- koostada protsessijoonised erinevate teabehalduse protsesside kirjeldamiseks – see on hea visuaalne vahend, mis aitab mõtestada, kas olemasolevad protsessid on piisavalt efektiivsed või on neid võimalik veelgi parendada ning samuti on see hea viis, kuidas vajadusel (näiteks uuele töötajale) selgitada erinevate protsesside toimimist;
- kaaluda siseveebi kasutusele võtmist, kuhu on võimalik koondada kogu vajalik info, mida asutuse töötajal võib vaja minna – puhkusegraafik, tööks olulised juhendid ja eeskirjad, asutusesisesed teated jne. See vähendaks e-postiga saadetava asutusesisese info hulka ja kogu informatsioon oleks leitav ühest kohast.

Haldusreformi järgselt on Viljandi vallas toimunud palju positiivseid muutuseid teabehalduse korraldamises:

- kehtestatud on teabehalduse kord, mis reguleerib vallavalitsuse ja tema allasutuste tööd;
- kasutusele on võetud kohaliku omavalitsuse teenusportaal KOVTP, mis võimaldab kiiret ja lihtsat infovahetust kodaniku ja omavalitsuse vahel;
- oluliselt on vähenenud paberdokumentide hulk ja dubleerivad tegevused;
- allasutused on liidetud sama dokumendihaldussüsteemiga, mis lihtsustab info liikumist vallavalitsuse ja allasutuste vahel;

- valdkonna juhtidel on suurem otsustusõigus, mis on võimaldanud otsustusprotsesse lihtsustada;
- asutusega suhtlemiseks on kasutusel on erinevaid suhtluskanaleid (sotsiaalmeedia, tagasiside vorm kodulehel jne.);
- lisandunud on mitmeid töökohti, mis võimaldab katta spetsiifilisemaid valdkondi, et toetada teabehalduse korraldamist (IT-spetsialist, jurist, avalike suhete spetsialist, vallasekretäri abi jne.).

Samas tuleb tõdeda, et muutused on suuresti seotud pigem digitaalse asjaajamise suurenemise ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiire arenguga. Kuid osaliselt on sellele mõju avaldanud ka haldusreform, mis on sundinud leidma võimalusi elanikele kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks ning ühinemise tulemusel on tekkinud võimalus katta spetsiifilisi valdkondi kvalifitseeritud ametnikega. Kuigi digitaalselt on elanikele mindud nii lähedale kui võimalik, siis paberil asjaajamise ja ametnikega silmast-silma suhtluse vähenemise üheks põhjuseks võib pidada kindlasti haldusreformi tulemusel tekkinud väga suurt omavalitsust. Paratamatult ei pruugi mõne piirkonna elanike jaoks avalikud teenused olla enam nii kergesti kättesaadavad kui see oli enne haldusreformi.

KOKKUVÕTE

Haldusreform on teadlik ja hästi läbi kaalutletud protsess avaliku sektori organisatsiooni või süsteemi muutuseks, mille eesmärk on parandada organisatsiooni või süsteemi struktuuri, tööprotsessi või kvaliteeti (Gow, 2012). Eestis oli kohalike haldusüksuste võimekus avalike teenuste tagamiseks ebaühtlane ja sageli mittepiisav ning kohalike omavalitsuste haldusreformiga loodeti saavutada võimekamad omavalitsused, kes suudavad kohalikku elu terviklikult arendada.

Käesoleva töö eesmärk oli vaadata, kuidas on haldusreform mõjutanud kohaliku omavalitsuse teabehalduse korraldust. Analüüsitavaks omavalitsuseks oli Viljandi Vallavalitsus, mis tekkis 2013. aastal nelja väiksema omavalitsuse ühinemisel. 2017. aasta haldusreformi käigus ühines sellega veel kaks Viljandimaa omavalitsust.

Haldusreformi positiivse mutusena võib välja tuua, et valdade liitumise tulemusena on oluliselt muutunud ametiasutuse struktuur, mis on andnud võimaluse ametnike spetsialiseerumiseks. Viljandi vald ei võtnud endale eesmärgiks ametnike arvu kärpimist. Eesmärk oli olemasoleva ressursiga vajalike ülesannete parema täitmise korraldamine. Lisandunud on mitmeid ametikohti, mida väikestes omavalitsustes ei olnud kompetentse tööjõu puudumise ja töömahu vähesuse tõttu võimalik katta - personalispetsialist, vallasekretäri abi, avalike suhete spetsialist, jurist, infotehnoloogia spetsialist. See omakorda on muutnud teabehalduse korraldamist, kuna vastutus erinevate valdkondade eest on rohkem hajutatud ja toimunud on märkimisväärne spetsialiseerumine.

Asutuse teabehaldus on valdavalt elektrooniline ning võrreldes haldusreformi eelse ajaga on oluliselt vähenenud paberdokumentide osakaal ja sellega seotud dubleerivad tegevused. Muutunud on infovahetuse protsessid ja muudetud on ka otsustusprotsesse, mis on tingitud ametiasutuse suurenemisest. Viimaste välja toodud muutuste põhjused on seotud otseselt haldusreformiga, kuid elektrooniliste kanalite kasutusele võtmine on pigem põhjustatud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengust.

Oluliselt on vähenenud silmast-silma suhtlus kodaniku ja ametniku vahel ning paberil asjaajamine, mille põhjuseid tuleb otsida nii digitaalsete võimaluste suurenemises kui ka haldusreformi tulemusel tekkinud väga suures omavalitsuses, kus mõne piirkonna elanike jaoks on võimalused ametiasutusega suhtlemiseks muutunud kaugemaks. Viimane on samas aga pannud omavalitsuse otsima erinevaid võimalusi, et teenuseid elanikele lähemale viia.

Teabehalduse korralduses on toimunud märgatav kvaliteedi tõus. Osaliselt on see tingitud haldusreformi mõjudest, kuna ühinemise tulemusena on võimalik katta spetsiifilisi valdkondi kvalifitseeritud tööjõuga. Kuid suurem mõju on kindlasti info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kiirel arengul, mis on toetanud haldusreformi eesmärki pakkuda elanikele kvaliteetsemaid avalikke teenuseid. Seega tuleb toimunud muutusi vaadelda ühtse kogumina ja ainult haldusreformi mõjusid teabehalduse korraldamisele hinnata ei ole võimalik.

SUMMARY

Administrative reform is a conscious and well-considered process of change in a public sector organization or system aimed at improving the structure, work process or quality of the organization or system (Gow, 2012). In Estonia, the capability of local administrative units to ensure a good level of public services was uneven and often insufficient. The local government administrative reform was expected to achieve more capable local governments that can develop local life holistically.

The aim of this study was to take a look at how the administrative reform has affected the governance of information inside local governments. The analyzed local government was the Viljandi Parish Government, which was formed in 2013, when four smaller local governments merged. In the course of the 2017 administrative reform, two more Viljandi County municipalities joined it.

As a result of the municipalities merging, the structure of the parish government has changed significantly, which has provided an opportunity for the government officials to specialize. Viljandi municipality did not set itself the goal of reducing the number of officials. The aim was to achieve the better performance of the necessary tasks with the available resources. A number of positions have been added that could not have been created in small municipalities either due to the lack of a competent workforce or a need for that position. Positions such as a personnel specialist, an assistant secretary of the rural municipality, a public relations specialist, a lawyer, an information technology specialist, could have not been created prior to the administrative reform. This, in turn, has changed the way information is governed, as responsibilities for different areas are more decentralized and there has been significant specialization.

The parish government's information governance is predominantly electronic and the share of paper documents and related duplication processes have significantly decreased compared to the pre-administrative reform period. Information exchange processes have changed and decision-making processes related to the growth of the authority have also changed. The reasons for the latter changes are directly related to administrative reform, but users of electronic channels are taking a more informed approach to the development of information and communication technologies.

There has been a significant decrease in face-to-face communication and paperwork, the reasons for which must be sought both in the increase of digital opportunities and in the very large

municipality created by administrative reform, where opportunities for communication with the authorities have become more distant. At the same time, the latter has made the local government look for different ways to bring services closer to the residents.

There has been a significant increase in the quality of information management. This is partly due to the effects of the administrative reform, as the accession will make it possible to cover specific areas with a skilled workforce. However, the rapid development of information and communication technologies, which have supported the goal of administrative reform to provide citizens with better public services, will certainly have a greater impact. Therefore, the changes that have taken place must be seen as a single set, and it is not possible to assess the effects of administrative reform on the organization of information management alone.

KASUTATUD KIRJANDUS

Allers, M.A., Geertsema, J.B. (2016). The effects of Local Government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4). Kasutatud 13.02.2021, https://www.coelo.nl/images/artikelen/The_effects_of_local_government_amalgamation_on_public_spending_taxation_and_service_levels.pdf

AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2014). Dokumendihalduselt infohaldusel: strateegia kavand. Kasutatud 04.11.2020,

https://www.mkm.ee/sites/default/files/dokumendihalduselt_infohaldusele_strateegia_1.9.pdf

Avaliku teabe seadus (01.04.2019). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 15.04.2021, <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010?leiaKehtiv>

Brown, D.C.G., Toze, S. (2017). Information governance in digitized public administration. *Canadian Public Administration*, 60(4). Kasutatud 14.02.2021, <https://doi-org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1111/capa.12227>

Digital 2021: Estonia (11.02.2021). *Datareportal*. Kasutatud 28.03.2021, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-estonia>

Dokumendihalduselt infohaldusele. (2013). Kasutatud 14.02.2021, https://www.mkm.ee/sites/default/files/dhn_140613_infohaldus_teesid_taiendatud.pdf

Gow, J.I. (2012). Administrative reform. *Encyclopedic Dictionary of Public Administration. The reference for understanding government actions*. Kasutatud 10.04.2021, https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf

Grimstad, T., Myrseth, P. (2011). Information governance as a basis for cross-sector e-services in public administration. Kasutatud 14.02.2021, <https://ieeexplore-ieee-org.ezproxy.utlib.ut.ee/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=5887109>

Isa, A.M., Sharif, M.S., Ali, R.M., Nordin, N.M. (2019). Managing Evidence of Public Accountability: An Information Governance Perspective. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 2019(10).

Lõpparuanne. Dokumendi- ja infohalduse hetkeolukorra ja rahvusvaheliste kogemuste analüüs.
(30.05.2014). Kasutatud 14.02.2021,

https://www.mkm.ee/sites/default/files/lopparuanne_-_dokumendi-ja_infohalduse_hetkeolukorra_ja_rahvusvaheliste_kogemuste_analuus_1_2.0.pdf

Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Tallinna Ülikool.

https://www.riigikogu.ee/wpcms/wpcontent/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf

Kuhi, K. (2014). Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites. (2014). Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ühiskonnateaduste instituut.
https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42506/kuhi_kaiu_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (02.06.1993). Riigi Teataja I. Kasutatud 04.11.2020,
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632#para2>

Kohaliku Omavalitsuse Teenusportaal (i.a.). Kasutatud 14.03.2021, <https://www.kovtp.ee/>

Laidma, R. (2017). Viljandi vald peale liitumist Kolga-Jaani ja Tarvaste vallaga. *Viljandi Vallavalitsus*.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (i.a.). Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Kasutatud 25.11.2020.

https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infouhiskonna_arengukava.pdf

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Kasutatud 26.11.2020,

https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kodulehekülg (2019). Kasutatud 25.11.2020,

<https://mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/dokumendihaldusest-infouhalduseni>

Palgi, P. (2018). Info- ja dokumendihaldustarkvara WebDesktopi kasutatavuse testimine. Magistritöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ühiskonnateaduste instituut.

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/60740/palgi_piret_ma_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pilv, M. (2015). Info- ja dokumendihalduses Eestis kaitstud lõputööde lähtekohad. Magistritöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ühiskonnateaduste instituut. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47302/pilv_mari_ma_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pärsti valla ametiasutuse ja valla ametiasutuse hallatavate asutuste asjaajamiskord (10.01.2012). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 13.03.2021, <https://www.riigiteataja.ee/akt/424052012008>

Raamatukogusõnastik <https://termin.nlib.ee/view/7246>

Rahandusministeeriumi kodulehekül (2019). Kasutatud 25.11.2020, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>

Rethinking Information Governance (2020). *Onna Technologies Inc.* Kasutatud 15.04.2021, <https://onna.com/blog/what-is-information-governance-and-why-is-it-so-important/>

Robinson, S., Bureau, K.F., (2021). *information governance*. TechTarget. Kasutatud 16.04.2021, <https://searchcompliance.techtarget.com/definition/information-governance>

Saarepeedi Vallavalitsuse asjaajamiskord. (12.06.2007). *Saarepeedi Vallavalitsus*.

Seletuskiri: Pärsti valla ametiasutuse ja valla ametiasutuse hallatavate asutuste asjaajamiskord" kehtetuks tunnistamine (seletuskiri). (16.01.2019). *Viljandi Vallavolikogu*.

Servinski, M., Kivilaid, M., Tischler, G., Valgma, Ü. (06.11.2018). Viljandi maakond läbi riikliku statistika. *Statistikaamet*. Kasutatud 04.04.2021, <https://slideplayer.ee/slide/15557278/>

Smallwood, R.,F. (2014). *Information Governance. Concepts, strategies and best practices*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Taro, K. (2019). „Haldusreform riigireformi osana“. Kasutatud 14.02.2021, https://www.oiguskantsler.ee/et/k%C3%BClli-taro-haldusreform-riigireformi-osana#_ftn1

Teenuste korraldamine ja teabehalduse alused (03.06.2017). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 08.11.2020, <https://www.riigiteataja.ee/akt/131052017007>

Velleste, E. (2021). Viljandi valla andmebaas on valdavalt salastatud. *Sakala*, 20.veebruar, lk 4-5.

Viiratsi valla asjaajamiskorra kinnitamine. (29.04.2004). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 13.03.2021, <https://www.riigiteataja.ee/akt/768996>

Viks, A. (2019). Ühinenud omavalitsustes toimunud muutuste trend näitab haldusreformi positiivset efekti. Kasutatud 25.03.2020,

<https://haldusreform.fin.ee/2019/06/uhinenud-omavalitsustes-toimunud-muutuste-trend-naitab-haldusreformi-positiivset-efekti/>

Viljandi valla veebileht (i.a). Kasutatud 10.03.2021, <https://www.viljandivald.ee/uldinfo>

Viljandi Vallavalitsuse teabehalduse kord. (11.01.2019). *Viljandi vallavanema käskkiri*

Virkus, L., Lepik, A., Uverskaja, E., Reimo, T., Metsar, S., Ruusalepp, R., Möldre, A., Laurits, M., (2017). Infoteadused teoorias ja praktikas. Tallinn: TLÜ Kirjastus.

Ühinemisleping ja selle lisa kinnitamine ning taotlus haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks. (25.10.2012). *Viiratsi Vallavolikogu*.

LISAD

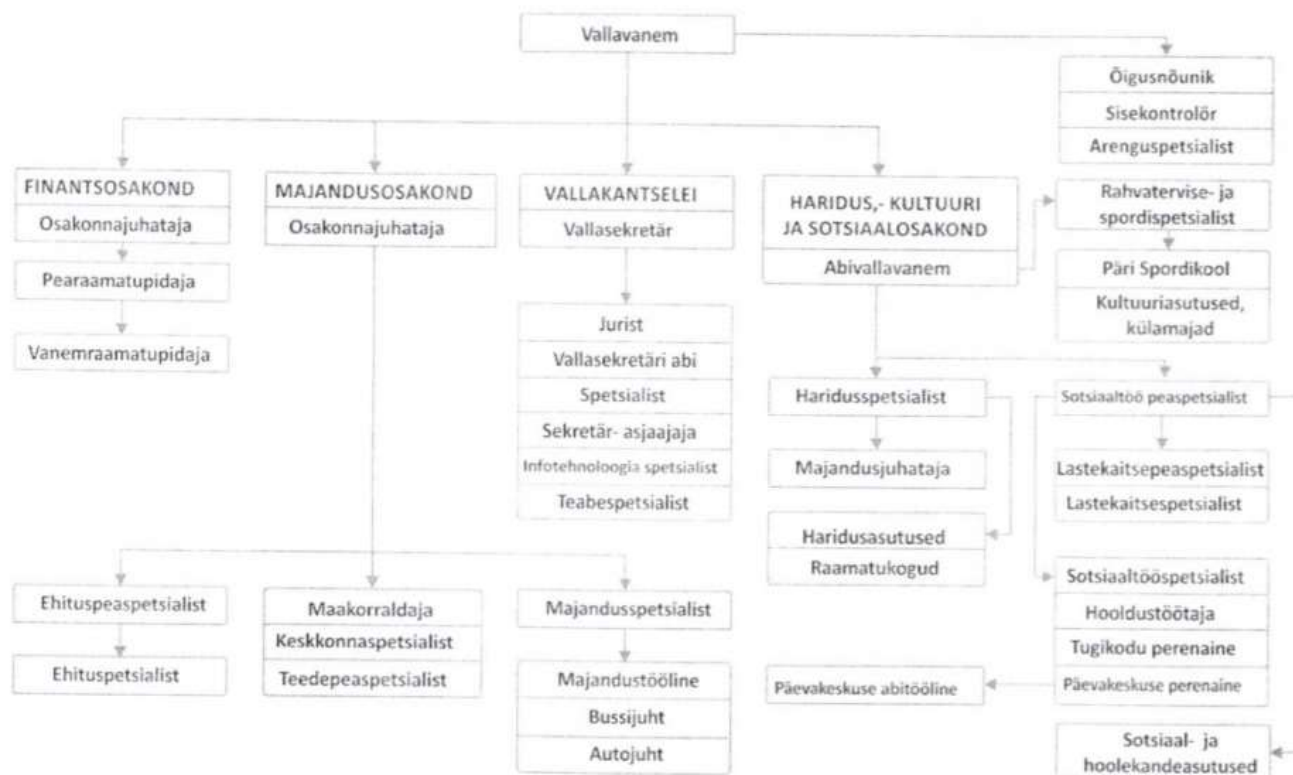
LISA 1: Intervjuu kava

Uurimisküsimus	Intervjuu küsimused	Lisaküsimused/märkused
Sissejuhatavad küsimused	Milline on Teie positsioon Viljandi Vallavalitsuses?	Kui kaua olete sellel kohal töötanud?
	Milline roll oli Teil enne ühinemist eelmises omavalitsus?	Millises vallas te enne töötasite?
	Milline on Teie roll teabehalduse korraldamisel (kasutaja, vastutaja ...)?	
Kuidas on korraldatud Viljandi Vallavalitsuse teabehaldus?	Millised juhendid ja eeskirjad on kehtestatud teabehalduse korraldamiseks?	Kas on ka kirjutamata kokkuleppeid?
	Kuidas toimub asutusesisene infovahetus?	Kirjeldage palun seda protsessi
	Kuidas toimub infovahetus allasutustega?	Kirjeldage palun seda protsessi
	Milliseid kanaleid, infosüsteeme ja IT-lahendusi kasutatakse?	
Mida on teabehalduse korraldamises muudetud peale ühinemist?	Kuidas on muutunud vallavalitsuse töökorraldus peale ühinemist? Kas teabehaldust silmas pidades on ametikohti lisandunud või hoopis vähenenud?	
	Mis on töökorralduse muutumisega muutunud teabe haldamises?	
	Milliseid kanaleid, infosüsteeme ja IT-lahendusi kasutasid eelmises vallas ja milliseid kasutate nüüd?	
Kuidas on korraldatud vajalike teenuste (info) kättesaadavus kodanikule?	Kuidas toimub infovahetus kodanikega?	Kirjeldage palun seda protsessi
	Kuidas jagatakse infot avalikkusele?	Kirjeldage palun seda protsessi
Kokkuvõtvad küsimused	Kas Te muudaksite midagi praegu kehtivas teabehalduse korralduses?	Miks? Mida?
	Kas Te soovite veel midagi lisada, mis puudutab teabehalduse korraldust Viljandi Vallavalitsuses?	

LISA 2: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (alates 01.01.2015)

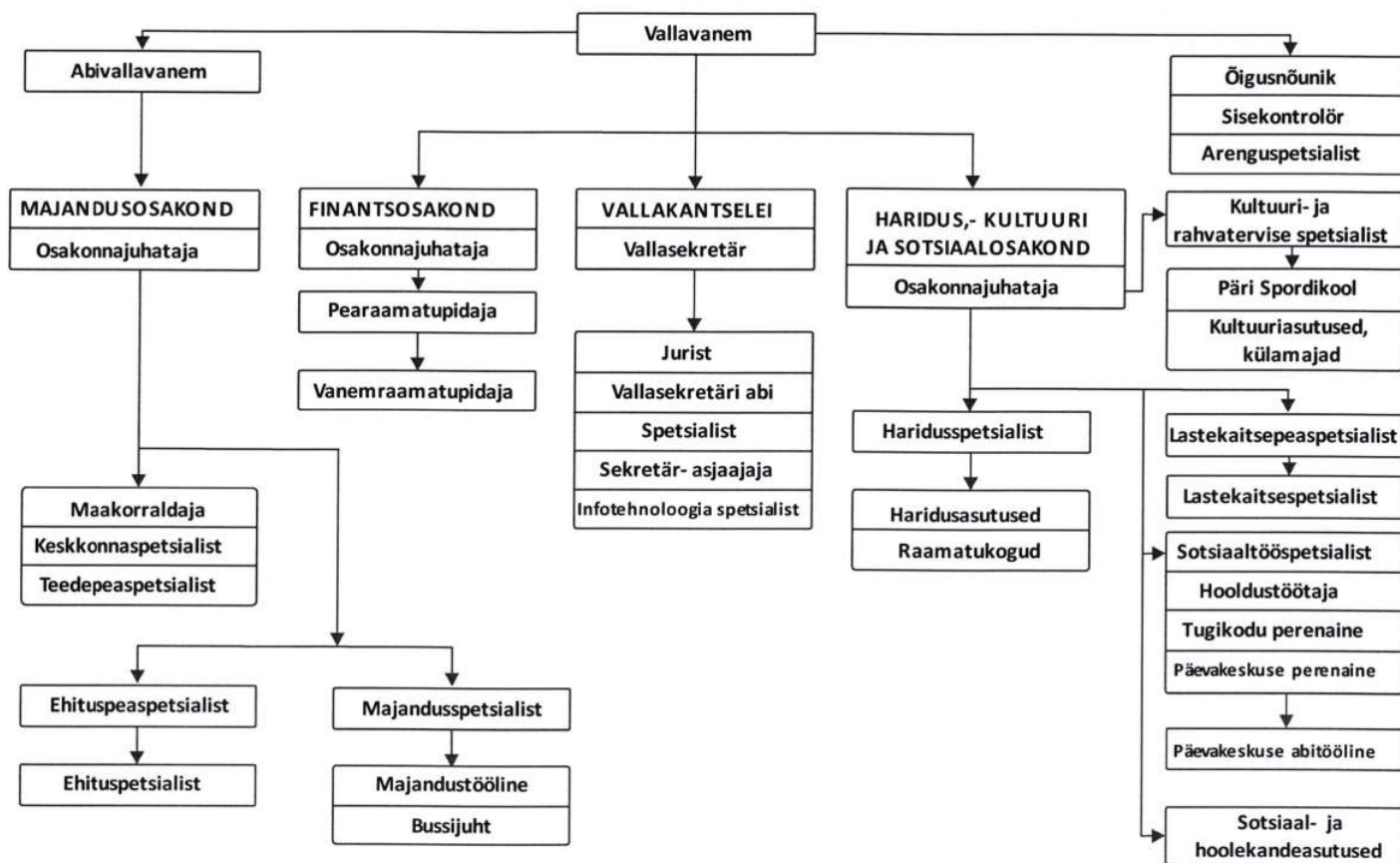
LISA 2
Viljandi Vallavolikogu 17.detsember 2014.a
otsusele nr 151

Viljandi Vallavalitsuse ametiasutuse struktuur



LISA 3: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (alates 01.01.2016)

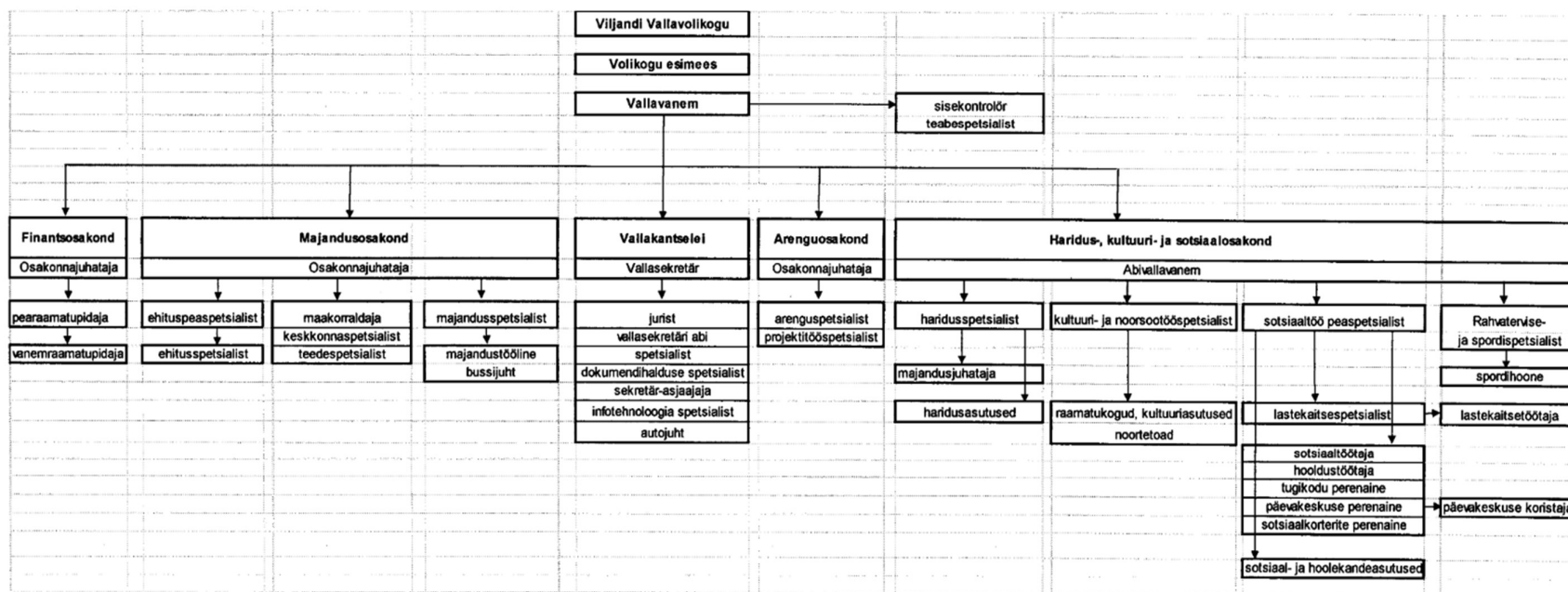
LISA 2
Viljandi Vallavolikogu 16. detsember 2015. a
otsusele nr 260



LISA 4: Viljandi Vallavalitsuse teenistujate struktuur (kinnitatud 19.12.2013)

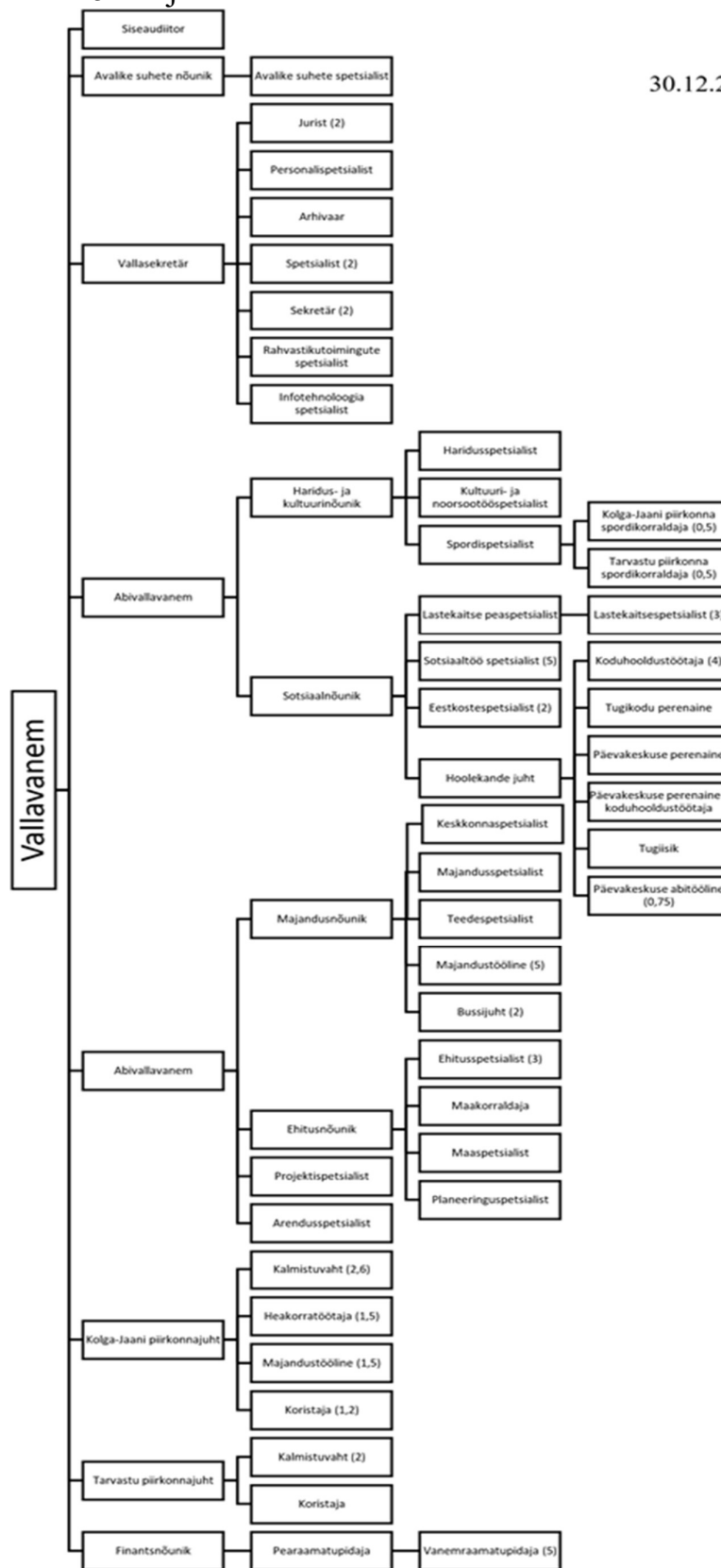
LISA 2
Viljandi Vallavolikogu 19.12.2013.a
otsusele nr 21

Viljandi Vallavalitsuse teenistuse struktuur

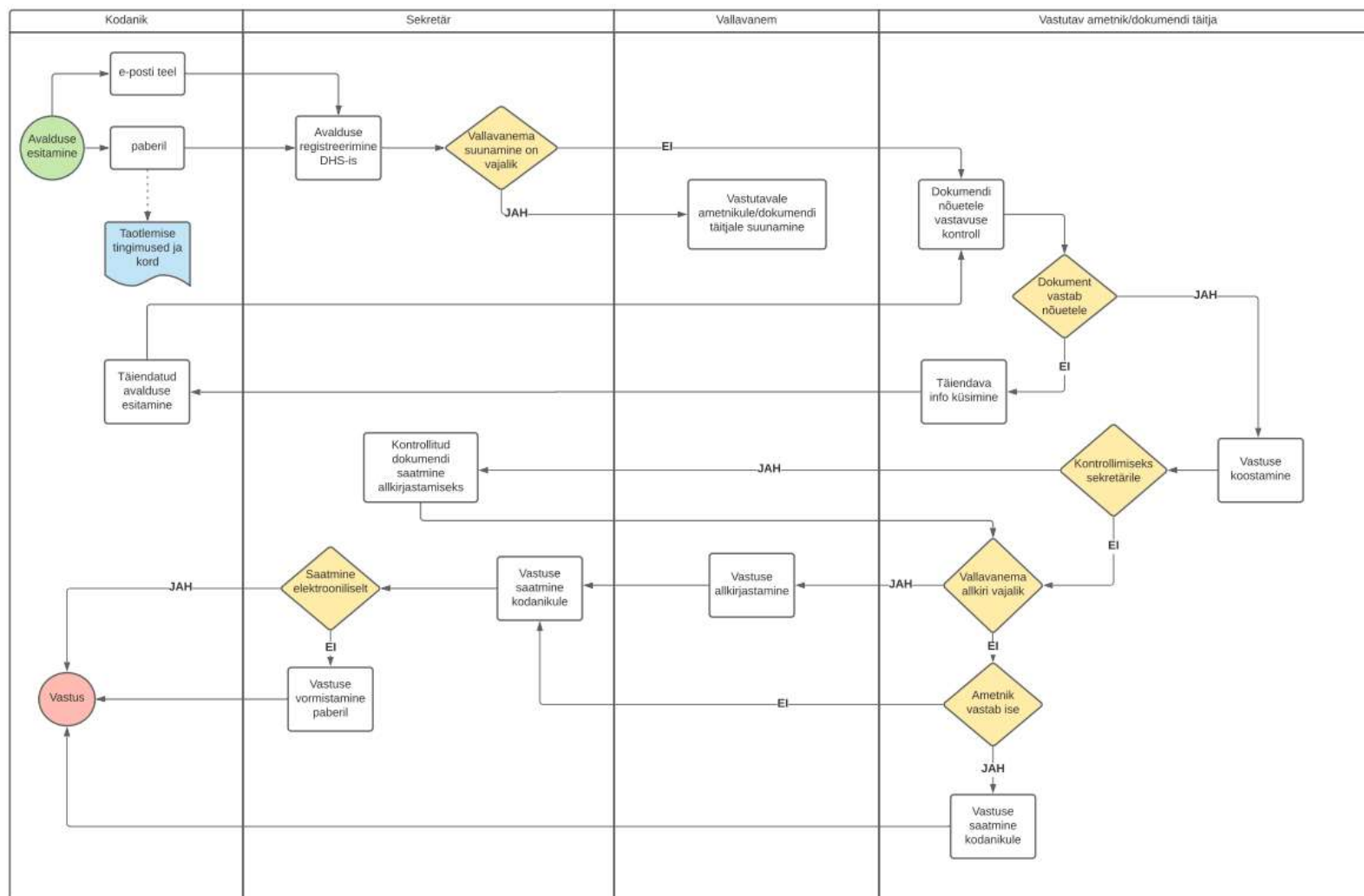


LISA 5: Viljandi Vallavalitsuse kehtiv struktuur

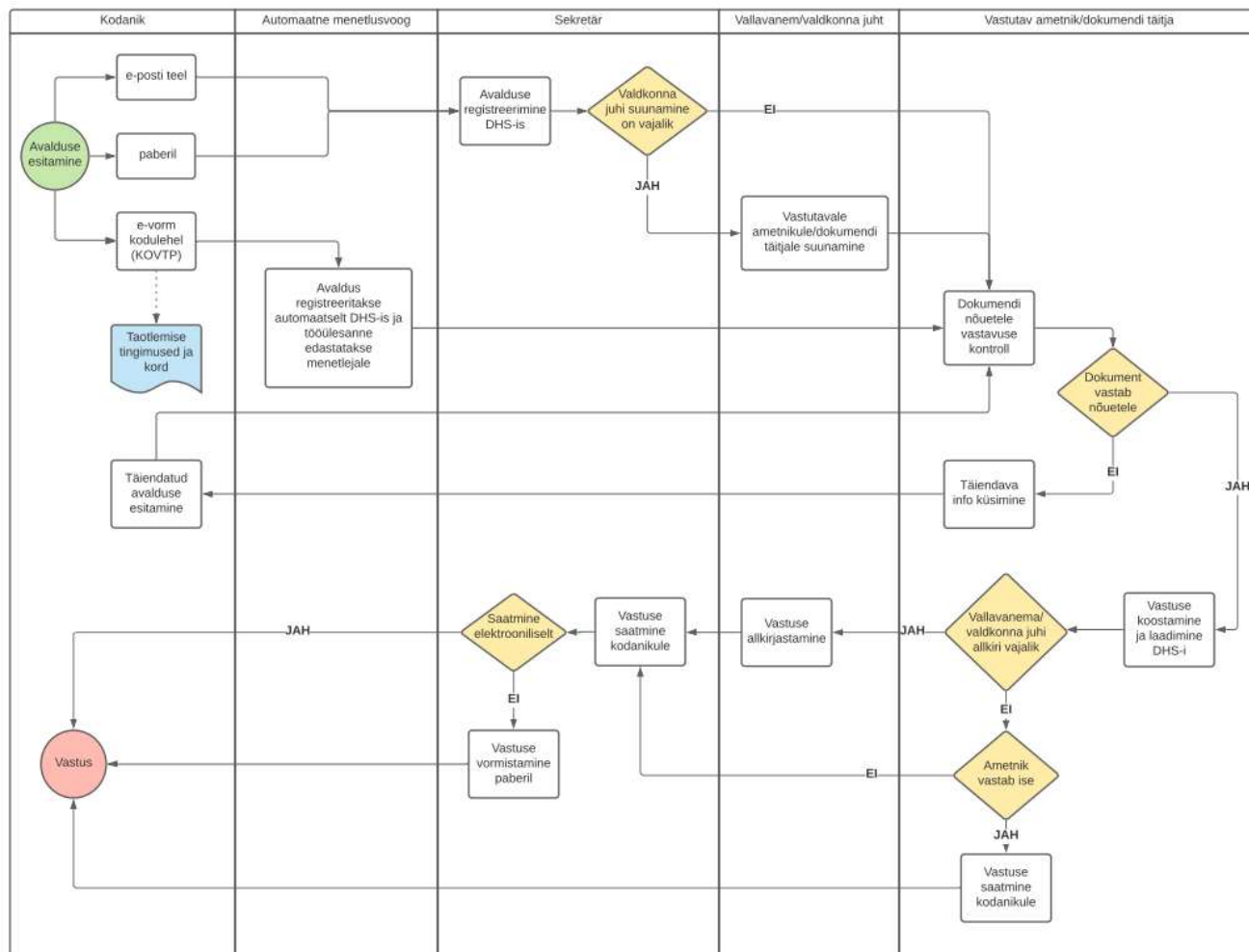
Lisa 2
Viljandi Vallavolikogu
30.12.2020 otsusele nr 1-3/321



LISA 6: Avalduse menetlemise protsessijoonis enne haldusreformi



LISA 7: Avalduse menetlemise protsessijoonis peale haldusreformi



Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Lii Susi**,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

“Haldusreformi mõjude hindamine teabehalduses Viljandi Vallavalitsuse näitel”,

mille juhendaja on **Tiina Palu**,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Lii Susi

22.05.2021